

- EXAMEN ET ADOPTION D'UN NOUVEAU TEXTE POUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU CONTROLE DES DEPENSES ENGAGEES.

La Commission examine un nouveau texte proposé par M. LE RAPPORTEUR GENERAL, à la suite des observations formulées par M. le Ministre des Finances, pour la proposition de loi relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

ARTICLE 1er. - Texte précédemment voté par la Commission:

"Il est institué dans chaque ministère un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées.

"Un même contrôleur des dépenses engagées ne peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères.

"L'organisation du contrôle dans les ministères et sous-secrétariats d'Etat qui en dépendent, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel du bureau, est arrêté par le Ministre des Finances, après avis des Ministres intéressés.

- Nouveau texte proposé par M. LE RAPPORTEUR GENERAL.

"Il est institué dans chaque ministère un service de comptabilité et de contrôle des dépenses engagées.

"Un même contrôleur des dépenses engagées peut être chargé de plusieurs contrôles. La répartition des contrôles entre les contrôleurs est faite par le ministre des finances dans la limite des crédits ouverts annuellement par la Loi de Finances.

L'organisation de chaque contrôle, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau, est arrêtée par le Ministre des Finances, après avis des Ministres intéressés."

M. PAUL DOUMER propose de dire au 2° § : "..... peut être chargé du contrôle de plusieurs ministères", au lieu de : "..... peut-être chargé de plusieurs contrôles". D'ores et déjà il arrive qu'un même contrôleur soit chargé de plusieurs contrôles: par exemple, le contrôleur du ministère du commerce contrôle également le conservatoire des arts et métiers qui jouit d'un budget autonome. Il s'agit d'aller plus loin désormais en permettant à un même contrôleur de contrôler plusieurs ministères; il faut le dire explicitement.

La modification proposée par M. PAUL DOUMER, est acceptée par M. LE RAPPORTEUR GENERAL. La Commission adopte la nouvelle rédaction de l'article 1er, ainsi modifiée.

La Commission adopte les nouvelles rédactions proposées par M. LE RAPPORTEUR GENERAL pour les articles 2 à 4. Voici ces rédactions:

ARTICLE 2.-

"Les contrôleurs des dépenses engagées sont nommés par décrets contresignés par le Ministre des Finances et placés sous la seule autorité de ce Ministre. Ils sont choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations dépendant de ce Ministre. A titre transitoire, pendant une période maximum de cinq ans à partir du 1er janvier 1922 ils pourront l'être également parmi les agents retraités ayant appartenu à ces cadres. Dans chaque ministère ils ont rang de Directeur.

"Ils ne peuvent être chargés d'aucune fonction en dehors de leur service de contrôle.

ARTICLE 3.-

"La comptabilité des dépenses engagées est tenue suivant les règles et dans la forme déterminées par un décret portant règlement d'administration publique rendu sur la proposition du Ministre des Finances.

"Les résultats de cette comptabilité sont fournis trimestriellement au Ministre des Finances et aux ministres intéressés, ainsi qu'aux Commissions financières des deux Chambres.

"Cette communication est accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice.

"Il est distribué aux Chambres le 30 avril de chaque année une situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée.

ARTICLE 4.-

"Les contrôleurs des dépenses engagées donnent leur avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, contrats, mesures ou décisions soumis au contreseing ou à l'avis du Ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des Départements ministériels, auxquels ils sont attachés. Ils reçoivent à cet effet communication de tous documents et renseignements utiles.

"Ces avis sont transmis au Ministère des Finances en même temps que les projets, propositions ou demandes auxquels ils se rapportent".

M. LE RAPPORTEUR GENERAL donne lecture de la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article 5 et que voici :

ARTICLE 5.-

"Tous autres décrets, arrêtés, contrats ou mesures, ou émanant d'un Ministre ou d'un fonctionnaire de l'administration centrale et ayant pour effet d'engager une dépense sont soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

"Le contrôleur les examine au point de vue de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'exactitude de l'évaluation, de l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements, de l'exécution du budget, en conformité du vote des Chambres et des conséquences que les mesures proposées peuvent entraîner pour les finances publiques. A cet effet il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des engagements de dépenses.

"Si les mesures proposées lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur refuse son visa. En cas de désaccord persistant. Il en réfère au Ministre des Finances.

"Il ne peut être passé outre au refus du visa du contrôleur que sur avis conforme du Ministre des Finances. Les Ministres et administrateurs seront personnellement et civilement responsables des décisions prises à l'encontre de cette disposition.

"Le contrôleur est avisé sans délai de la suite donnée par le Ministre ou ses délégués aux propositions qui lui ont été soumises.

"Le contrôleur vise également l'état nominatif des créances restant à payer en fin d'exercice. Il en est de même des états de nouvelles créances constatées en addition des restes à payer, lesquels, sont visés et vérifiés préalablement à toute demande de crédits spéciaux".

Commentant le texte ci-dessus, M. LE RAPPORTEUR GENERAL expose que, les ministres et administrateurs étant déclarés "civilement" responsables s'ils passent outre au refus de visa des contrôleurs, il s'ensuit que leur responsabilité sera mise en jeu devant les tribunaux civils.

M. FRANCOIS-MARSAL conteste qu'il en doive être ainsi : la responsabilité civile et la compétence des tribunaux civils ne sont pas choses forcément liées l'une à l'autre.

M. HUSSON-BILLAULT opine dans le même sens que M. FRANCOIS MARSAL: il fait observer qu'en droit la responsabilité civile, qui s'oppose à la responsabilité pénale, peut être mise en jeu devant d'autres juridictions que la juridiction civile et qu'en fait il en est souvent ainsi: par exemple, en cas d'accident, le tribunal correctionnel alloue des dommages-intérêts à la victime en même temps qu'il frappe d'une prime l'auteur responsable.

M. DE SELVES. Si les ministres sont déclarés civilement responsables dans le cas visé par la proposition de loi que nous examinons, il sera nécessaire de régler ultérieurement les conditions dans lesquelles cette responsabilité sera mise en jeu.

L'article 5 est adopté.

Sont également adoptés les articles 6 et 7 avec la rédaction suivante :

ARTICLE 6.-

"Aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du Ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées. Les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor.

"Le contrôleur s'assure notamment que les ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visées par lui, soit à des états de prévisions de dépenses, dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévisions et dans celle des crédits. Il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les vise avec observations.

"En aucun cas, il ne pourra être procédé au paiement des ordonnances visées avec observations, qu'après l'observation du Ministre des Finances.

"Les Ministres ordonnateurs seront personnellement et civilement responsables des ~~déclarations~~ décisions prises à l'encontre des dispositions du présent article".

ARTICLE 7.-

" Tous arrêtés, contrats, décisions, ou actes quelconques émanant d'un ordonnateur secondaire et ayant pour effet d'engager une dépense doivent, à peine de nullité, porter l'attestation que la dépense est comprise soit dans les crédits à lui délégués par une ordonnance portant le visa du contrôleur des dépenses engagées, soit dans les limites d'une autorisation d'engagement revêtue du même visa. La même attestation devra, à peine également de nullité du titre et sous la responsabilité de l'ordonnateur, figurer sur tous les titres de payement émis par les ordonnateurs secondaires."

Sur la demande de M. LE RAPPORTEUR GENERAL, appuyée par M. FRANCOIS MARSAL, qui fait observer que l'article 8 contient la seule mesure vraiment efficace pour contrôler les engagements de dépenses avant que ces engagements n'aient eu lieu, le dit article, dont M. le Ministre des Finances avait demandé la suppression est maintenu. En voici le texte :

ARTICLE 8.-

"Aucun engagement de dépenses ne forme titre contre le Trésor, si, émanant d'un ordonnateur principal, il n'est revêtu du visa du contrôleur des dépenses engagées, ou si, émanant d'un ordonnateur secondaire, il ne porte l'attestation certifiée par cet ordonnateur, qu'il a été pris en exécution d'une ordonnance de Délégation ou d'une autorisation revêtue du visa du contrôleur des dépenses engagées."

Les articles 9 à 12 et derniers sont successivement adoptés, avec la rédaction suivante :

ARTICLE 9.-

"Chaque année les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont ainsi que les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs au Ministre des Finances et aux Ministres intéressés et par l'intermédiaire du Ministre des Finances à la Cour des Comptes et aux Commissions financières des deux Chambres.

ARTICLE 10.-

"La présente loi est applicable aux Etablissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière, dans les

conditions qui seront déterminées par des instructions arrêtées par le Ministre des Finances, après avis des Ministres dont ces établissements relèvent.

ARTICLE 11.-

"Il est interdit aux Ministres et Sous-Secrétaires d'Etat, à peine de forfaiture de prendre des mesures entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les lois de finances et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures à ces lois de finances ou de dispositions de ces lois de finances elles-mêmes.

"Les Ministres et Sous-Secrétaires d'Etat seront civilement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus.

ARTICLE 12.-

"Sont et demeurent abrogés les articles 59 de la loi du 26 décembre 1890, 52 de la loi du 28 décembre 1895, 78 de la loi du 30 mars 1902, 53 de la loi du 31 mars 1903, 30 de la loi du 26 décembre 1908, 147 à 149 de la loi du 13 juillet 1911, 12 de la loi du 31 mars 1917, 7 de la loi du 30 juin 1919, 37 de la loi du 12 août 1919, 40 à 42 de la loi du 30 avril 1921."

L'ensemble de la proposition de loi est adopté avec la nouvelle rédaction.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL donne lecture d'un rapport supplémentaire sur cette proposition de loi.

Le rapport supplémentaire est approuvé et le dépôt sur le bureau du Sénat en est autorisé.

+++++

- EXAMEN ET ADOPTION AVEC MODIFICATION DU PROJET DE LOI RELATIF A LA PARTICIPATION DE LA FRANCE A L'EXPOSITION DE RIO-DE-JANEIRO EN 1922.

La Commission examine le projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, relatif à la participation de la France à l'Exposition universelle et internationale de Rio-de-Janeiro en 1922.

M. CLEMENTEL, RAPPORTEUR, expose que la France a le

plus grand intérêt à participer à l'Exposition dont il s'agit et qui est la première de ce genre qui doit avoir lieu depuis la guerre; cette participation aidera, en effet, notre commerce et notre industrie à remonter le courant économique défavorable à notre pays que l'on constate actuellement en Amérique du Sud.

M. CLEMENTEL, RAPPORTEUR demande donc à la Commission d'adopter le projet de loi. Mais il fait observer que dans le crédit de 4.600.000 frs que l'article 2 de ce projet ouvre au Ministre du Commerce et de l'Industrie, il n'est prévu qu'une somme de 200.000 francs pour les dépenses du commissariat général de l'Exposition; cette somme risquant d'être insuffisante, il propose à la Commission de l'autoriser à dire dans son rapport qu'elle pourra être augmentée en cas de besoin par voie de prélèvement sur les sommes prévues pour les diverses constructions, étant entendu d'ailleurs que la défense totale du ministère du commerce et de l'industrie ne dépasserait pas le chiffre de 4.600.000frs, demandé par le gouvernement et voté par la Chambre.

M. LE PRESIDENT combat la proposition de M. le Rapporteur, qui, dit-il, aurait pour effet immanquable, si elle était admise, de provoquer ultérieurement une demande de crédit supplémentaire pour les dépenses du commissariat général, car l'administration prétendrait qu'il lui a été impossible de faire aucun prélèvement sur les sommes prévues pour les diverses constructions.

M. LE PRESIDENT demande donc qu'au contraire il soit nettement déclaré dans le rapport qu'aucun crédit supplémentaire ne sera accordé pour les dépenses du commissariat général.

M. DE SELVES indique que, si la participation de la France à l'Exposition de Rio de Janeiro exige d'autres dépenses que celles qui sont prévues par le projet de loi actuellement en discussion, il conviendrait de payer ces dépenses au moyen des fonds, dits de propagande.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL est d'avis que la Commission doit voter le projet qui lui est soumis, dans l'intérêt à la fois de notre prestige et de notre commerce dans l'Amérique du Sud, notamment au Brésil, où depuis la guerre nos importations ne figurent plus qu'au 3^e ou au 4^e rang alors qu'autrefois elles figuraient au 1^{er}. Mais il exprime la crainte que la construction du pavillon d'honneur que la France doit élever à l'Exposition de Rio-de-Janeiro et dont elle a l'intention de faire don au Brésil ne prête ~~pas~~ à la critique. D'autre part, il partage l'opinion émise par M. le Président que les dépenses de notre commissariat général à l'Exposition en question devront être strictement limitées. Enfin, il approuve l'envoi projeté de deux délégués français au Congrès international d'histoire d'Amérique qui se tiendra à Rio de Janeiro, envoi qui fait l'objet d'une demande de crédit de 50.000 francs à l'article 3 du projet, mais il exprime le vœu que les deux délégués dont il s'agit soient bien choisis.

M. PAUL DOUMER considère qu'il faut maintenir et même resserrer les liens économiques et intellectuels de la France avec le Brésil; mais il pense que pour l'accomplissement de cette oeuvre nécessaire notre participation à une Exposition universelle sera peu efficace. Il accepte cependant le projet de loi, à condition qu'aucune prodigalité ~~en~~ ne soit faite et que les crédits demandés soient bien

employés. Il estime que l'idée de reproduire le Petit Trianon dans la construction du pavillon d'honneur de la France à Rio-de-Janeiro n'est pas très heureuse.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL propose, conformément à l'avis exprimé par M. LE PRESIDENT et par lui-même au sujet des dépenses du commissariat général, de faire de ces dépenses l'objet d'un chapitre spécial, qui serait le chapitre 15bis du budget du Ministère du Commerce et qu'on intitulerait : "Participation à l'Exposition universelle et internationale de Rio-de-Janeiro en 1922; personnel", en le dotant d'un crédit de 200.000 frs. Le surplus du crédit demandé pour le budget du Ministère du Commerce, soit 4.400.000 frs, ferait l'objet d'un chapitre 15 ter, qui serait intitulé: "participation à l'exposition universelle et internationale de Rio-de Janeiro en 1922, matériel". De la sorte la dépense prévue pour le commissariat général ne pourrait pas être augmentée par voie de prélèvement sur les crédits destinés à d'autres objets.

M. CLEMENTEL, RAPPORTEUR, dit que l'adoption de la proposition de M. le Rapporteur général aurait pour effet, en modifiant le texte adopté par la Chambre, de faire retourner l'affaire devant l'autre assemblée et par conséquent d'en retarder la solution de l'Exposition de Rio-de-Janeiro ouvrira ses portes en septembre prochain; le temps qui reste jusqu'à cette date est tout juste suffisant pour permettre l'exécution des préparatifs nécessaires à la participation de la France à cette Exposition.

M. DE SELVES propose de supprimer le crédit de 486.000 frs inscrit à l'article 1er du projet pour la participation politique et diplomatique de la France aux fêtes du

centenaire de l'indépendance du Brésil, qui doit être célébré en septembre 1922 à Rio-de-Janeiro. Les dépenses de cette participation peuvent parfaitement, soutient M. DE SELVES être imputées sur les fonds de propagande.

M. CLEMENTEL, RAPPORTEUR. Si le projet est modifié, sur ce second point, il risque de n'être pas voté définitivement en temps utile; et alors la France sera absente de Rio-de-Janeiro!

M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Il ne faut évidemment pas multiplier les difficultés si l'on veut aboutir. C'est pourquoi je demande que la Commission se borne à modifier l'article 2 du projet en séparant les dépenses de personnel et celles de matériel, conformément à la proposition que j'ai faite tout à l'heure, d'accord avec M. LE PRESIDENT.

M. CLEMENTEL, RAPPORTEUR, déclare accepter cette solution.

La Commission adopte la modification de l'article 2 du projet de loi proposée par M. LE RAPPORTEUR GENERAL. Elle adopte le projet de loi ainsi modifié et elle autorise le dépôt du rapport sur le bureau du Sénat. Il est entendu que le rapport fera observer que le crédit de 486.000 frs demandé à l'article 1er du projet aurait pu et aurait dû être ouvert sur les fonds dits de propagande.

+++++

- ADOPTION DU PROJET DE LOI PORTANT OUVERTURE DE CREDITS PROVISOIRES APPLICABLES AU MOIS DE MARS SUR LE BUDGET SPECIAL DES DEPENSES RECOUVRABLES.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL donne lecture d'un rapport sur le projet de loi portant ouverture sur l'exercice 1922 de crédits provisoires au titre du budget spécial des

dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix applicables au mois de mars 1922.

Le rapport, qui conclut à l'adoption du projet de loi est approuvé et le dépôt sur le bureau du Sénat en est autorisé.

+++++

- ENVOI EN EPREUVES AUX MEMBRES DE LA COMMISSION DE DEUX RAPPORTS SUR LE BUDGET SPECIAL DES DEPENSES RECOUVRABLES.

Sur sa demande, M. LE RAPPORTEUR GENERAL est autorisé à faire envoyer en épreuves à ses collègues de la Commission son rapport sur le projet de loi relatif au budget spécial des dépenses recouvrables sur l'exercice 1922.

Il en sera de même du rapport spécial de M. RAPHAEL-GEORGES LEVY sur les crédits affectés au Ministère des Régions libérées dans le même budget.

La séance est levée à 16 heures 1/4.

Le Président de la
Commission des Finances:


