

COUR DE CASSATION DE BELGIQUE.

AUDIENCE DE RENTRÉE DU 15 OCTOBRE 1878.

COUR DE CASSATION DE BELGIQUE.

LES FINANCES PUBLIQUES

DISCOURS

PRONONCÉ PAR M. CH. FAIDER, PROCUREUR GÉNÉRAL,

A L'AUDIENCE DE RENTRÉE,

LE 15 OCTOBRE 1878,

ET DONT LA COUR A ORDONNÉ L'IMPRESSION.

BRUXELLES.

TYPOGRAPHIE BRUYLANT-CHRISTOPHE & COMPAGNIE,

RUE BLAES, 33.

1878

Handwritten signature and date at the bottom of the page.

COUR DE CASSATION DE BELGIQUE.



LES FINANCES PUBLIQUES.



DISCOURS

prononcé par M. CH. FAIDER, procureur général,

A L'AUDIENCE DE RENTRÉE DU 15 OCTOBRE 1878

ET DONT LA COUR A ORDONNÉ L'IMPRESSION.

Toute la politique dépend des bonnes finances.
BACONOR, Constit. anglaise, ch. VI.



MESSIEURS,

I. — Votre précieuse et constante approbation m'encourage à poursuivre mes études sur notre belle Constitution. Je veux vous entretenir des FINANCES PUBLIQUES et rappeler les principes fondamentaux qui les régissent parmi nous. Ces principes occupent une grande place dans notre pacte de 1831, et cela se comprend : les finances publiques, ou, en d'autres termes, le BUDGET, c'est toute la politique. « Le budget, dit BASTIAT, n'est pas seulement toute la politique, il est encore à bien des égards la morale du peuple (1). » Aux finances se rattache, en réalité, l'existence des gouvernements. La Révolution, qui a donné au monde la formule substantielle d'une réforme à jamais consacrée, vient surtout d'une effroyable, d'une inconcevable dilapidation du trésor public (2). Depuis que des contrôles souverains,

(1) BASTIAT, *Paix et liberté*, ou le budget républ., p. 62. — L'un des spirituels pamphlets de cet éminent économiste.

(2) Voyez une belle étude sur MALESHERBES, faisant le sujet du discours de rentrée de la cour de Caen, en 1877, par M. l'avocat général LANFRANC DE PANTHOU. — Voyez, vol. 2 de *l'Hist. parlem. de BUCHEZ et ROUX*, les débats financiers et les ouvrages de NECKER. — Dans un travail sur *les budgets de l'ancienne France*, M. CH. LOUANDRE dit : « A dater de la mort de Louis XIV, le problème de la révolution se pose sur les questions de finances. » (*Revue des Deux Mondes*, 1874, 1, 405.)

réguliers, annuels, sont exercés au sein d'une publicité universelle sur les finances des nations, la probité des pouvoirs, la confiance des contribuables et le crédit public ont imprimé à la prospérité générale un prodigieux développement. La première surveillance est celle du budget, car le budget se lie à tout dans la hiérarchie des corps représentatifs ; le budget est l'arme de résistance et de victoire des nations. Qui ne connaît la vieille maxime anglaise : « Griefs et subsides se tiennent (3). » J'ai rappelé ailleurs que notre Joyeuse Entrée consacrait le refus d'aides et de service (4).

II. — Nos garanties financières se rattachent par bien des points à toutes les garanties que consacre notre Constitution ; toutes les garanties sont étroitement unies par une solidarité que j'ai déjà signalée devant vous : à côté de la solidarité de nos garanties, apparaît l'harmonie de nos institutions. Il ne sera pas inutile d'insister sur cet aperçu.

A la garantie de la propriété se rattache tout ce qui concerne l'impôt et les finances publiques, l'expropriation, les confiscations. A la publicité des finances se rattache la liberté de la presse et de discussion, car le citoyen qui paye veut et doit être informé, par toutes les voies de l'opinion, de l'emploi de son argent. A l'impôt se lie la grande loi, conquête nouvelle et précieuse, de l'égalité proportionnelle et, par une juste disposition, l'exemption des petits et les non-valeurs. A la bonne gestion financière se rattache le principe du vote des lois par article, la spécialité des crédits et des dépenses et la prohibition des transferts. Le principe d'un contrôle suprême et définitif, exercé par une cour indépendante et fortement constituée, des comptes publiquement rendus par elle, ne saurait être séparé de ce principe précieux de la spécialité qui assure l'harmonie des crédits et des applications.

Aux garanties financières se lie étroitement le crédit public, le succès et le bon emploi des emprunts, les sûretés des prêteurs appuyées sur un amortissement régulier, légal et public. Ces capitaux demandés au crédit et employés en grande partie reproductivement, alimentent l'activité universelle, suscitent le mouvement des capitaux privés et la formation de ces compagnies financières et industrielles fondées sous l'égide de la liberté d'association ; la liberté des banques, la constante publicité des fonds publics, l'emploi progressif du papier de circulation, tous ces signes de la vie et du progrès parmi la nation sont les conséquences du principe de l'association. Et cette association même ne serait rien sans l'emploi libre des moyens qui

(3) Voyez, sur ce principe, DE LOLME, *Constit. angl.*, vol. 2, ch. 21. Ce principe est fondé sur le *Droit de taxe*, que possède le peuple anglais. — Voyez la brochure d'ADELSON CASTIAU, sur la *Responsabilité des ministres*, 1829, p. 31.

(4) Voyez mes *Études sur les constitutions nationales*, principes génér., IV, p. 147 : « La Belgique n'est pas un pays d'impôts, mais de subsides. » — Voyez aussi DE GERLACHE, Discours du 18 décembre 1829. OEuv. III, 266.

permettent d'exposer partout et en tout les ressources, les gestions, les résultats (5).

La liberté de la presse se lie à tout et ne saurait être enchaînée sans bouleverser à fond l'existence normale des peuples qui en jouissent. La solidarité de la presse libre avec la liberté d'enseignement était signalée en 1827, aux Etats généraux, par M. DE GERLACHE, lorsqu'il disait : « Il « m'est démontré que la liberté d'instruction doit aller de pair avec la liberté « de la presse, dont elle est le correctif (6). » Et il est également vrai de dire que nulle instruction ne saurait être complète sans notions sérieuses d'économie sociale et financière, sans l'étude des garanties financières.

Je ne veux pas poursuivre ces aperçus que jecrois justes. La solidarité des garanties est indestructible; supprimez l'une d'elles, tout est désorganisé, tout s'ébranle, tout s'écroule, et la belle harmonie qui règne dans notre Constitution se transforme en confusion redoutable, en luttes périlleuses.

III. — J'ai signalé la solidarité des garanties, particulièrement en ce qui concerne la propriété et l'impôt. L'harmonie des institutions n'est ni moins nécessaire, ni moins évidente dans notre admirable régime. Les trois grands pouvoirs, je les ai définis devant vous : par essence, le législateur crée, le juge applique, l'administrateur exécute; le roi est attaché, par sa mission définie, à tous les pouvoirs qui, sans lui, tomberaient en confusion.

Voilà les termes généraux : les pouvoirs locaux ont leur existence et leur autonomie consacrée. La force publique a ses ressorts que font mouvoir, à l'intérieur, les autorités judiciaires et civiles responsables; à l'extérieur, le chef suprême des forces armées. Spécialement ici les institutions financières doivent être signalées; elles sont complètes, elles se rattachent à toutes les autres, elles sont d'une logique saisissante, elles demeurent dans une merveilleuse stabilité.

En effet, la Chambre des représentants a ce qu'on appelle LA PRIMAUTE pour « les recettes et dépenses de l'Etat » comme pour « le contingent de l'armée », car il y a une intime connexion entre les forces militaires permanentes et les ressources financières d'un pays (7). C'est la Chambre votant les fonds qui est appelée à constituer le corps, à la fois indépendant et surveillé, auquel est confié le contrôle général des dépenses; la Chambre a donc l'initiative du vote et du contrôle qu'elle exerce perpétuellement, non-

(5) Il existe une bibliothèque de documents officiels fort bien rédigés et du plus haut intérêt sur nos finances. D'habiles publicistes ont utilisé ces documents dans des études qu'il faut revoir. Ainsi, en 1847, M. HUBERT a publié un *Aperçu des recettes et des dépenses* de 1850 à 1847, et, en 1867, M. MALOU a publié une *Notice historique sur les finances de la Belgique de 1851 à 1865*. L'exposé de la situation du royaume de 1860 à 1875 donnera un ensemble de résultats du plus haut intérêt. — J'avais proposé à l'Académie, comme sujet de concours, un *Exposé des finances de Belgique depuis 1850* : on n'a pas répondu à l'appel de ce corps savant, et cela m'a étonné.

(6) DE GERLACHE, vol. III, p. 17.

(7) Il en est de même en Angleterre. Voyez FREEMAN, *Développ. de la Constit. angl., passim*.

seulement en vérifiant les comptes, mais en créant son agent suprême toujours en rapport avec elle, car elle confirme ou renouvelle périodiquement le personnel de la Cour des comptes.

IV. — Dans leur ensemble, nos garanties financières sont consacrées partout dans la Constitution. Les Belges sont égaux devant la loi, ils sont égaux devant l'impôt; pas de privilège; les modérations et les exemptions ne sont établies que par le législateur. — Toute loi est votée par articles, les lois financières comme les autres, et la Cour des comptes a précisément pour mission de « veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». — La loi seule établit l'impôt au profit de l'Etat, comme les règlements provinciaux et communaux établissent seuls les charges provinciales et communales. Les impôts, les budgets, les comptes sont votés annuellement; ces votes impliquent publicité, discussion, contrôle; ils n'ont de force que pour un an. Sans expression légale de volonté, nulle rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt.

Vous venez d'entendre comment la Cour des comptes est constituée, pourquoi elle l'est par la Chambre des représentants, quelle est sa mission et comment elle contrôle avant tout l'application exacte des allocations votées par articles aux budgets de l'Etat et des provinces.

Tels sont les principes fondamentaux en matière de finances publiques; le vote de l'impôt, l'annualité du budget, la publicité financière la plus large, la spécialité des crédits et des dépenses, l'égalité proportionnelle; toute allocation de pensions ou de gratifications à charge du Trésor public doit être décrétée par la loi. L'inscription annuelle au budget des traitements et pensions des ministres des cultes est prescrite par la Constitution en rapport avec la liberté des cultes et la nomination indépendante de leurs organes spirituels.

V. — Signalons enfin LA GARANTIE DES MONNAIES. Le Roi a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se trouvent associés à l'effet de fixer la composition et l'effigie des monnaies, et désormais les abus trop mémorables de l'altération de cet agent essentiel de crédit et d'activité publique sont rendus impossibles (8).

VI. — Vous aurez remarqué, Messieurs, que la Constitution ne dit pas un

(8) Sur l'altération des monnaies, voyez les intéressantes observations d'ADAM SMITH, liv. V, ch. 3, et le *Traité de la Monnaie* de MICHEL CHEVALIER, sⁿ 1, ch. 3. — Voyez aussi DUTOT, *Réfl. politiq. sur les finances et le commerce*; il rappelle que les légistes de Philippe le Bel, le trop célèbre fabricant des monnaies, tenaient pour maxime : « qu'il était de l'essence de la souveraineté de créer de la « valeur ». Cette hérésie était admise par LOCKE et COLBERT. — La science moderne a balayé toutes ces erreurs et tous ces abus. On ne saurait omettre le célèbre discours de MIRABEAU connu sous le nom de *Constitution monétaire*, et que l'on trouve dans l'ouvrage intitulé : *Esprit de Mirabeau*, vol. II, p. 40.

mot de DETTE PUBLIQUE OU D'EMPRUNT. Nous avons recherché, dans les discussions du Congrès, la trace d'une proposition à cet égard. Tout ce que nous y avons vu, c'est, dans le rapport de M. DE THEUX sur le titre *des finances*, la proposition d'une section ainsi conçue : « La dette publique est garantie », et le rapport de la section centrale porte ce qui suit : « La section centrale a décidé à l'unanimité d'exprimer la garantie de la dette publique. » Mais cette garantie n'a pas été inscrite dans la Constitution, et ce qui nous reste des annales du Congrès n'indique nullement pourquoi aucune suite n'a été donnée à l'importante décision de la section centrale.

Cependant le Congrès avait sous les yeux la constitution de 1791, à laquelle M. RAIKEM s'est référé dans son rapport sur les trois pouvoirs, et la loi fondamentale des Pays-Bas : la première (titre V, art. 2) déclare que : « Les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au payement de la liste civile ne pourront être refusés ni suspendus. » La seconde (art. 199) dit : « Tous les ans, la dette publique est prise en considération dans l'intérêt des créanciers de l'Etat. » On est surpris, d'après cela, de ne voir figurer dans notre pacte aucune garantie spéciale de la dette publique.

Il ne faut pas croire, toutefois, que ce grand intérêt ait échappé au Congrès. Ce n'est que dans sa séance du 27 janvier 1831 qu'il a voté l'article 116 relatif à la Cour des comptes (9) ; mais déjà, par son décret du 30 décembre 1830, il avait institué et organisé cette cour, et l'article 13 est ainsi conçu : « Un double du grand-livre de la dette publique est déposé à la Cour des comptes. Elle veille à ce que les transferts, les remboursements, ainsi que les emprunts y soient exactement inscrits. » Dans le règlement de la cour, qui fut approuvé par décret du 9 avril 1831 et auquel il ne peut être fait de changement sans l'assentiment de la Chambre des représentants, on lit, art. 4 : « Les attributions de la seconde section consistent dans la surveillance de la tenue du double du grand-livre de la dette publique et du registre des pensions... » Enfin la loi du 29 octobre 1846, qui a organisé définitivement la Cour des comptes, reproduit (art. 16) la disposition ou plutôt la garantie inscrite en l'article 13 du décret de 1830. La Cour des comptes est donc gardienne, surveillante du grand-livre de la dette publique. Ce n'est pas tout, la loi s'occupe de la garantie si importante des amortissements réguliers. Cette loi est du 15 novembre 1847. Elle institue une commission de surveillance de la caisse d'amortissement dont les prérogatives et les rapports constants avec le Trésor sont réglés. La commission agit au grand jour ; l'article 6 veut que les annulations de titres se fassent publiquement en présence d'un délégué de la commission de surveillance et de la Cour des comptes et soient inscrites au *Moniteur*. La situation de la

(9) VAN OVERLOOP, pages 654 et 658.

caisse est publiée, à la fin de chaque semestre, au journal officiel (art. 15), et, chaque année, un rapport est adressé aux Chambres par le ministre des finances, après avoir entendu la commission de surveillance (art. 16).

VII. — Le principe de NON-RETENUE sur les emprunts, de paiement « sans déduction aucune, de quelque nature que ce puisse être ni pour le présent ni pour l'avenir », je le trouve inscrit, comme expression d'un principe absolu, dans l'article 13, § 3, du traité du 19 avril 1839, qui est devenu à la fois une loi belge et une loi internationale, et je considère ces paroles comme une sorte d'épigraphe de moralité qui signale notre probité financière en fortifiant notre crédit national (10). Aussi, Messieurs, nul impôt n'a jamais frappé nos titres ou nos coupons d'emprunt, et les amortissements, tels qu'ils sont garantis et réglés par les lois et les contrats, ont eu lieu régulièrement sous les surveillances et les garanties rappelées plus haut.

VIII. — Des chiffres officiels se rapportant au 1^{er} octobre 1878 méritent d'être signalés ici, car ils vont montrer, devant le souverain organe de la justice, comment s'exécutent nos lois de crédit. L'ensemble des emprunts contractés depuis 1830, y compris le capital d'environ 390 millions qui a été mis à charge de la Belgique par le traité de 1839, est (chiffres ronds) de 1,570,500,000 francs. Cette dette a été, par l'amortissement régulier ou par des remboursements et annulations, réduite à 1,227,000,000 de francs. Tel est, sans compter le chiffre des annuités et une légère dette flottante, le montant actuel de la dette publique. Cette dette se divise en ordinaire, celle que l'on considère comme improductive pour le pays : elle atteint à peu près 382 millions ; la dette extraordinaire productive, appliquée aux chemins de fer, routes, travaux d'utilité publique, monte à 845 millions. Ces deux sommes représentent la dette : la dernière somme a largement contribué à la prospérité générale. Une règle essentielle de l'amortissement, fondée sur les contrats d'emprunt ou les arrêtés d'émission, est qu'il devient facultatif lorsque les fonds sont cotés au-dessus soit du pair, soit d'un capital déterminé : les rachats seraient alors onéreux pour le Trésor, auquel les fonds d'amortissement non employés sont attribués, conformément à la loi du 12 juin 1869 : leur application nouvelle doit donc être autorisée par la loi.

(10) Sur le principe de *non-retenu*e, il faut encore relire MIRABEAU, discours du 9 août 1789, où il combat avec éclat une proposition tendante à soumettre les prêteurs à des retenues. Voyez *Recueil des rapports et discours*, 1, 422. On peut voir aussi, dans le 53^e livre de *l'Histoire du Consulat et de l'Empire* de THIERS, les mesures légales et la reconnaissance intégrale de toutes les dettes de la France proposées et maintenues par le célèbre baron Louis que Thiers appelle « l'intrépide ministre qui eut l'honneur d'être, en France, le créateur du crédit ». — Dans l'histoire financière, on cite trois noms célèbres, indépendamment de celui de NECKER, depuis la révolution, savoir : GAUDIN, duc de Gaète, qui rétablit l'ordre dans la perception des impôts ; le comte MOLLIER, qui introduisit la constatation exacte de la recette et de la dépense ; le baron Louis, homme d'Etat éminent, qui a mis en pratique le principe de la fidélité de l'Etat vis-à-vis de ses créanciers. On peut voir, sur tout cela, un travail sur le baron Louis, par M. CALMON, inséré dans *le Correspondant*, année 1866.

Tels sont, en termes généraux, la situation et le régime de notre dette publique. Elle est de plus de 1,200 millions, il est vrai, mais elle n'a point fatigué le crédit; la population, la richesse générale, la confiance, tout a grandement progressé : ce qui le prouverait, ce serait l'étude du mouvement des fonds publics, qui demeurent à des taux comparativement progressifs : on a constaté, par exemple, pour 1850, que la moyenne annuelle de la cote officielle a été, pour les divers fonds 2 1/2, 3, 4 et 4 1/2 p. c., de 49, 63, 84, 90; tandis qu'au moment où j'ai écrit ces lignes, ils étaient montés à 63, 77, 98, 104. D'après la population constatée en 1860 et en 1878 comparée au total de la dette publique, savoir 4,730,000 et 5,500,000 habitants pour une dette montant respectivement à 683 et à 1,227 millions, on vérifie que la dette pèse sur chaque tête d'habitant d'une somme de 146 et de 223 francs environ ; il reste donc démontré que le crédit public et les forces financières du pays sont loin d'être épuisés. Ce n'est pas, Messieurs, que j'entendrais applaudir à des dépenses superflues ou à des emprunts voluptueux; mais le pays, à coup sûr, n'est pas hors d'état de pourvoir abondamment aux trois grands intérêts permanents que j'ai toujours signalés comme principaux, savoir : la circulation, l'instruction et la défense du pays (11).

IX. — Suis-je sorti du domaine de la loi en faisant, dans cette enceinte et devant vous, un peu de statistique à propos du crédit public, de la richesse du pays et de la dette nationale? Non, certes, Messieurs, je suis dans la Constitution, je suis dans les garanties financières, je suis en présence des lois qui montrent à la nation, toujours en éveil, ce que j'appellerais volontiers LA PROBITÉ FISCALE. La récompense d'une gestion régulière, honnête, surveillée, d'une harmonie constante dans les institutions spéciales, d'une publicité sans mesure, cette récompense est précisément dans l'énergie du crédit que je signale. Il reste donc toujours vrai que la probité dans l'exécution des lois fiscales, comme de toutes les autres, est la vraie force des nations et qu'elle explique, dans notre chère patrie, le développement frappant et admirable de toutes choses.

X. — J'en dirai autant de la PROBITÉ MONÉTAIRE. Je viens de rappeler que le Roi a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. Que nous sommes loin du temps où l'altération des monnaies était considérée comme un droit royal, comme une ressource du Trésor, comme un élément de richesse! Depuis que la valeur monétaire ne dépend plus du bon plaisir d'un prince ou d'un ministre, et que les erreurs et les abus ont disparu devant les lumières de la science et les garanties des constitutions, nous avons aussi

(11) En parlant dette publique, crédit, finances, on ne saurait omettre de rappeler les ingénieuses études d'un excellent écrivain belge, M. DE POUHON, dont les ouvrages ont été réunis et forment une belle page de l'Histoire financière du pays. 2 vol. in-8°; 1875.

conquis la liberté du monnayage, bien entendu en se conformant à la loi et sous le contrôle de l'autorité. Une série de lois spéciales ont modifié successivement le type et les espèces de monnaie, réglé leur fabrication, approuvé la convention monétaire à laquelle ont adhéré la France, l'Italie, la Suisse, la Grèce et la Belgique, et dont les avantages sont connus; le contrôle exercé par le commissaire des monnaies, dont les attributions sont mises en rapport avec l'inspecteur des essais, les essayeurs en titre et le contrôleur au change et au monnayage. C'est sous la surveillance de l'administration que le directeur de la fabrication conduit ses opérations à ses risques et périls : tout ce qui concerne l'affinage, la fabrication, les frais est soigneusement réglé; il résulte d'un document que j'ai sous les yeux que, de 1832 à 1875, la valeur nominale de toutes les monnaies fabriquées en Belgique est de 536,743,000 francs, et jamais la parfaite exactitude de la fabrication et du contrôle n'a été mise en doute : nouvel élément de confiance et de crédit pour le pays (12).

XI. — Vous venez de voir le mécanisme de la dette publique, le mécanisme monétaire; je vais exposer sommairement le mécanisme financier proprement dit.

Vous savez déjà quelle est la formation et la mission de la Cour des Comptes. La loi du 29 octobre 1846 et le règlement législatif du 9 avril 1831 la régissent. Sa mission est de liquider les comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le Trésor. Un de ses devoirs essentiels est de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle a le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces. Elle exerce une mission judiciaire et coercitive contre les comptables retardataires. Les arrêts qu'elle rend contre ceux-ci sont exécutoires, et ils peuvent être déférés à la cour de cassation. Le Trésor ne peut acquitter une ordonnance de paiement sans *visa* de la cour. Les conflits entre la cour et le gouvernement sont réglés par la loi. Les motifs du refus de *visa* sont examinés en conseil des ministres; si ces derniers jugent qu'il doit être passé outre au paiement, sous leur responsabilité, la cour vise avec réserve et elle rend compte aux Chambres de ses motifs dans son cahier annuel d'observations. La cour, qui tient, comme on l'a vu, un double du grand-livre de la dette publique, doit revêtir de son *visa* toutes les obligations d'emprunt ou de conversion.

En vertu de son règlement (art. 28), une prérogative spéciale de contrôle et d'information est reconnue à tout membre des deux Chambres, qui peut demander communication, sans déplacement, du grand-livre de la dette

(12) Le travail sur les *Monnaies*, qui paraîtra dans l'Exposé de la situation du royaume de 1860 à 1875, offrira un véritable intérêt historique et statistique.

publique, de celui des pensions à charge de l'Etat et de toutes les décisions prises par la cour, ainsi que de toutes les pièces comptables et autres quelconques reposant en ses archives.

XII. — Voilà, à grands traits, la manutention de la Cour des comptes. La loi du 15 mai 1846 a réglé avec un soin minutieux la COMPTABILITÉ DE L'ETAT; cette loi est complétée par le règlement général du 10 décembre 1868. Le principe fondamental est que toute entrée de fonds dans les caisses publiques, quel que soit le service auquel ils appartiennent, a lieu pour le compte du département des finances, qui en centralise le montant dans les livres et dans la comptabilité de la trésorerie générale. Nulle perception des deniers de l'Etat ne peut être effectuée que par un comptable du Trésor et en vertu d'un titre légalement établi. La loi proclame aussi l'incompatibilité des fonctions de comptable avec celles d'ordonnateur ou d'administrateur. Pas une obole des recettes n'échappe à la trésorerie, comme pas une obole des dépenses n'échappe à la Cour des comptes. Le principe de la responsabilité de tout comptable est fortifié par le cautionnement et par le privilège du Trésor. Quant aux dépenses, les crédits ouverts par les budgets ne peuvent être dépassés, et la Cour des comptes porte sur ce point un contrôle spécial et sévère. Sauf des exceptions précises, tous les marchés au nom de l'Etat sont faits avec concurrence, publicité et à forfait.

XIII. — Nous avons vu que la loi du 15 novembre 1847 organise la CAISSE D'AMORTISSEMENT; elle a institué une commission de surveillance composée d'un sénateur et d'un représentant élus par le Sénat et par la Chambre des représentants et de trois membres nommés par le Roi. Leurs fonctions sont gratuites. Rien, ni dans la caisse d'amortissement, ni dans la caisse des dépôts et consignations, ne se fait hors de leur surveillance, et ils ont le droit de prendre communication de tous documents et renseignements qu'ils jugent utiles à l'exercice de leur mission.

Ces trois lois de la Cour des comptes, de la comptabilité de l'Etat et de la caisse d'amortissement ont été présentées par M. MERCIER, ministre des finances, et les rapports ont été faits à la Chambre des représentants par le baron DE MAN D'ATTENRODE. Elles forment un bel ensemble. Les exposés des motifs et les développements des rapports sont, en quelque sorte, le bréviaire des financiers d'Etat; ils font honneur aux deux hommes distingués que je viens de nommer. Il faut relire ces documents et les discussions de certains articles pour se faire une juste idée du soin avec lequel les contrôles ont été recherchés et imposés (13). On a voulu sincèrement toutes les

(13) Les documents parlementaires relatifs à ces trois lois ont été réunis en trois volumes in-4°, imprimés chez Stapleaux. Rappelons ici que l'Académie des sciences morales et politiques de France a mis au concours, en 1866, un travail relatif au « contrôle dans les finances sur les recettes et les dépenses de l'Etat ». Deux mémoires ont été couronnés sur le rapport de M. D'AUDIFFRET : les auteurs sont MM. DE SENNEVILLE et GENESSE. On reconnaît dans ce rapport la plume du célèbre auteur de l'Histoire financière de la France moderne.

lumières sur les finances publiques; on a combiné l'action des autorités les plus hautes pour fortifier les surveillances. A la bonne foi, au dévouement loyal des hommes s'efforçant de faire de bonnes lois financières, a répondu la confiance publique; aux règles établies a répondu une constante régularité de gestion; et ces lois, complément de la Constitution, montrent leur perfection par leur durée. Depuis trente-deux ans les garanties constitutionnelles financières ont été définitivement organisées, et rien ne semble signaler des lacunes ou des imperfections.

XIV. — Vous avez vu, Messieurs, que, en vertu de la loi de comptabilité, les comptables du Trésor seuls peuvent effectuer une perception, et cela en vertu d'un titre légalement établi. LES TITRES DE PERCEPTION SONT NOMBREUX; ils se rapportent à des impôts dont la date est ancienne. Il y a des impôts récents; quelques-uns ont été abolis. Certaines perceptions de minime importance sont faites en vertu de dispositions peu connues ou rarement appliquées. Il serait important de voir réunis, dans un travail d'ensemble, tous « les titres de perception » sans exception, à la date présente.

On ne doit pas oublier que l'article 115 de la Constitution veut que « toutes les recettes et dépenses de l'Etat soient portées au budget et dans « les comptes », et que l'article 113 décrète « qu'aucune rétribution ne « peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, des « provinces et des communes ».

Un travail excellent, dans le sens de celui que je viens d'indiquer, a été fait, il y a vingt-cinq ans, au département des finances. Il est considérable, curieux, raisonné; il a été terminé en 1853, d'après les ordres de M. LIEDTS, ministre des finances. Il donne la nomenclature, suivant les lois en vigueur, de tous *les titres de perception* alors existants. On reconnaît, dans ce vaste travail, le talent, la méthode de son auteur, aujourd'hui secrétaire général du ministère des finances (14). Pourquoi ce livre, qui aurait dû servir de manuel, n'a-t-il été qu'autographié à petit nombre d'exemplaires? Pourquoi l'auteur ne le reprendrait-il pas aujourd'hui pour le mettre à jour et en rapport avec les lois nouvelles et modifiées depuis vingt-cinq ans? La connaissance exacte et complète des *titres légaux de perception* est imposée par la Constitution à tous les comptables et à tous ceux qui les surveillent. Mais il y a plus: l'économiste, le statisticien, l'homme de loi profiteraient d'un travail offrant, dans son ensemble et dans ses détails, le tableau de tous nos impôts, leur régime et la nomenclature complète de toutes dispositions qui autorisent une perception quelconque à charge des citoyens.

XVI. — Je dois enfin signaler, pour compléter l'ensemble des institutions financières, les lois des 5 et 10 mai 1850 et du 20 mai 1872, relatives à la

(14) L'honorable M. VAN DER REST: son vaste travail forme deux gros volumes petit in-4° autographiés. Il se clôture à la date du 1^{er} août 1855.

BANQUE NATIONALE. Cette Banque fait gratuitement le service de caissier de l'Etat ; le gouvernement a des sûretés expressément libellées ; la Banque est débitrice par compte courant de l'encaisse du Trésor, et des conventions règlent la gestion et la responsabilité de la Banque.

XVII. — Ainsi, Messieurs, me résumant sur cette partie générale de mon sujet, je fais remarquer que l'administration financière est organisée avec un soin jaloux ; qu'elle rassemble et qu'elle combine les contrôles ; qu'elle appelle l'œil des citoyens sur la perception et l'emploi des fonds ; que si la Constitution n'a rien dit de la garantie spéciale de la dette publique, on voit du moins le pouvoir constituant lui-même en remettre la garde et le contrôle à la Cour des comptes et à la commission d'amortissement. La probité de la loi est entière ; on ne rencontre nulle part la trace des ténèbres de l'ancien régime.

Chaque citoyen payant l'impôt sait pourquoi il paye et combien il doit légalement. A côté de la loi fiscale, il rencontre la garantie des tribunaux, et il est satisfait. Chaque citoyen qui achète un titre de rente sur l'Etat est certain de toucher ses intérêts et de voir son titre garder sa valeur négociable. La garantie résultant de la gestion financière est donc complète.

XVIII. — Il me reste à examiner rapidement les caractères des diverses garanties par rapport aux citoyens. Ces caractères ont été formulés, à l'exception de la SPÉCIALITÉ, comme résumé des Cahiers, dans divers décrets de la Constituante et dans la constitution de 1791.

Le vote de l'impôt d'abord (15). L'impôt est décrété par la loi ; c'est l'hommage rendu aux droits du citoyen qui paye et qui doit donner son assentiment. Le premier acte de l'Assemblée nationale, après le serment du Jeu de paume, fut de consentir les impôts existants. Dans son discours d'ouverture du 5 mai 1789, Louis XVI parle avant tout de la situation financière ; il parle de l'immensité de la dette, des difficultés de la situation et de la nécessité de restaurer le crédit public. Le discours du ministre des finances NECKER donne le détail du désarroi financier, conséquence des dilapidations sans mesure des deux règnes précédents.

BUCHÉZ et ROUX affirment que Louis XIV mourut endetté de deux milliards et demi et que, dans sa vieillesse, ayant besoin de huit millions, il fut obligé

(15) Ce principe subsiste à l'état de tradition bien connue : pour la Belgique, je l'ai rappelé dans mon *Exposé des finances de Belgique*, en citant WYNANDTS, *Revue belge*, II, 97 et 158, et dans mes *Constitutions nationales*, p. 136 et 147. Voyez ce qu'en dit, pour la France, MONTLOSIER, de la *Monarchie française*, vol. I, p. 202 et suiv. ; principe à la fois reconnu, violé fréquemment et toujours réclamé, et les *Maximes du dr. publ. franç.*, I, 257. Pour l'Angleterre, voir les vieilles et les nouvelles chartes et les déclarations de droit dans HALLAM, *Hist. const. d'Angleterre*, ch. I, VII, XV. FREEMAN, *Développement de la Constit. angl.* ; lord RUSSELL, *Constit. angl.*, et BOUTMY, *les Sources de la Constit. angl.* Pour le pays de Liège, il suffit de rappeler la fameuse charte d'Albert de Kuyck (1190). Voyez HÉNAUX, *Constit. et hist., passim.* — S. BORMANS, préf. des ordonn. de Liège, vol. I.

de les acheter pour 32 millions de rescriptions, ce qui était emprunter à quatre cents pour cent (16).

Louis XV ne chercha certes pas à restaurer les finances, et ce n'est ni le Régent, ni le trop fameux contrôleur général LAW, qui avancèrent l'heure de l'ordre et de la réparation. Le ministre DE CALONNE avait emprunté plus de 800 millions. Il laissait à la nouvelle Assemblée le soin de combler un gouffre profond. Il fallait, disait l'Assemblée, le 17 juin, « assurer la force de l'administration publique. » NECKER avait voulu « ouvrir au grand jour la clandestinité des finances ». Son célèbre *Compte rendu* avait tout à la fois effrayé l'opinion (1781), mais éveillé la confiance (17). En présence des Cahiers, la nation voulut, par l'organe de ses représentants, se saisir définitivement des finances publiques, et l'Assemblée déclara « à l'unanimité « des suffrages, consentir provisoirement pour la nation, que les impôts et « les contributions continueront d'être levés ».

C'était la prise de possession définitive par les citoyens ou leurs députés du vote de l'impôt. Depuis, l'antique prérogative reconnue en France comme dans notre pays devint constitutionnelle. La formule du droit fondamental belge est dans l'article 110 de notre pacte : « Aucun impôt au profit de « l'Etat ne peut être établi que par une loi. » Le consentement des conseils provinciaux et communaux est exigé pour toute charge locale.

La nécessité de la loi, forme et légitimité de l'impôt, entraîne du même coup, la PUBLICITÉ FINANCIÈRE. Les lois se discutent en séance publique; les lois d'impôts, de recettes, de dépenses, de comptes sont votées publiquement, publiées dans les recueils officiels, examinées et discutées dans la presse et dans toutes réunions publiques. J'ai rappelé ici même les bienfaits de la publicité en général parmi les peuples libres. La publicité financière

(16) Voici une description dans l'*Essai polit. sur le commerce* de MELON (1756) : « Des dettes immenses, près de trois années de revenus consommées d'avance, les trésoriers n'ayant pas de quoi payer les troupes; ce n'étaient pas les seuls ni les plus grands maux : la plupart des terres étaient sans culture; le discrédit du roi était entraîné au discrédit général; à peine le commerce s'étendait-il au nécessaire. » Ce tableau navrant se rapporte à la mort de Louis XIV. Quel brillant et heureux despotisme !

(17) NECKER, *Compte rendu* dans lequel il établit à jamais la publicité des finances. Il y observe que « la cause du crédit de l'Angleterre est la notoriété à laquelle est soumis l'état de ses finances »; il oppose le mystère observé jusque-là en France. Il constate l'abus des anticipations faites au moyen de rescriptions sur le trésor négociées sans mesure. Je veux donner, d'après NECKER lui-même, un exemple des désordres, de l'obscurité de ce temps-là. Dans son écrit justificatif publié en 1791, sous le titre « Sur l'administration de M. NECKER, par lui-même », il déclare avoir renoncé, vu la détresse publique, à son traitement et aux émoluments de sa place. Or, voici l'incroyable inventaire de ces avantages : « Indépendamment des appointements fixés à 200,000 francs, de ceux de ministre d'Etat, fixés à 20,000 francs, des pensions attachées à ces places, j'ai rejeté sans exception et les droits annuels de contrôle attribués à la place de ministre, et les pots-de-vin toujours considérables, parfois scandaleux, dont ce ministre jouissait au renouvellement des baux à ferme, et les gratifications extraordinaires en entrant en place, et les présents des pays d'Etat, etc., etc... » Aujourd'hui nos ministres ont 21,000 francs !

est, plus que toute autre sans doute, indispensable. Elle s'étend à tous les titres de perception, à toute la comptabilité, à tous les contrôles. La perception est organisée et surveillée; tout citoyen est taxé, toute taxe peut être contestée, tout redevable peut réclamer en justice réglée. Il n'est plus de TRAITANTS, et les exactions odieuses du passé n'apparaîtront plus dans notre heureux siècle de garanties. Nous ne verrons plus l'époque de ténèbres, de terreur et d'indigence où l'on entendait cette effroyable plainte recueillie dans un Cahier : « Qu'il suffise à la féodalité de son sceptre de fer sans qu'elle y joigne le poignard des traitants (18). » Ces traitants, ces exacteurs impitoyables agissaient dans l'obscurité, mais leurs cruels procédés étaient parfois dénoncés par les plus grands hommes.

On connaît les courageux efforts de MALESHERBES, président de la cour des aides, qui réclamait justice et pitié pour les petits et pour les misérables (19). Dès le xvi^e siècle, BODIN, dans sa *République*, observait que « par faute de censure, les pauvres sont écorchés et les riches se sauvent toujours », et il ajoutait : « Dans l'état présent, le tiers état supporte presque toutes les charges (20). » MONTESQUIEU, qui a compris, signalé et qualifié tous les abus, avec la sûreté du génie et de la justice, posait d'admirables maximes : « Il ne faut point prendre au peuple sur ses besoins réels, pour des besoins de l'Etat imaginaires... Ce n'est point à ce que le peuple peut donner qu'il faut mesurer les revenus publics, mais à ce qu'il doit donner. » Puis vient cette célèbre maxime : « On peut lever des tributs plus forts, à proportion de la liberté des sujets. » Et M^{me} DE STAËL ajoute un profond commentaire à cette maxime : « On ne sait pas toutes les richesses d'un peuple qui consent à ce qu'il donne et qui considère les affaires publiques comme les siennes (21). » C'est après avoir consacré tout un livre de l'*Esprit des lois* à la levée des impôts, que l'auteur jette son anathème sur les traitants : « Tout est perdu lorsque la profession lucrative des traitants parvient encore par ses richesses à être une profession honorée. » Et je tiens trop à répéter dans cette enceinte des maximes immortelles par la forme comme par la hauteur, pour laisser échapper l'occasion de redire, toujours avec MONTESQUIEU : « Il y a un lot pour chaque profession. Le lot de ceux qui lèvent les tributs est les richesses, et les récompenses de ces richesses sont les richesses mêmes. La gloire et l'honneur sont pour cette noblesse qui ne connaît, qui ne voit, qui ne sent de vrai bien que l'honneur et la

(18) C'est le cas de rappeler la maxime de DAUNON : « Quand le silence est universel, soyez sûr que le mécontentement l'est aussi. » Voyez le chapitre VII de l'ouvrage de PONCINS sur les Cahiers de 1789.

(19) On doit consulter la *Vie de Malesherbes*, par BOISSY D'ANGLAS.

(20) Voyez BODIN en son temps, par BAUDRILLART, ch. 18.

(21) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, XIII, ch. I et II. M^{me} DE STAËL, *Considérations sur la révolution française*, p. VI, ch. 3.

gloire. Le respect et la considération sont pour ces ministres et pour ces magistrats qui, ne trouvant que le travail après le travail, veillent nuit et jour pour le bonheur de l'empire (22). »

En lisant ces hautes pensées si morales et si politiques, on comprend que des maîtres comme MONTESQUIEU aient formé des disciples comme NECKER et comme les législateurs qui ont fini par fonder les garanties. « Déclarons tout, » disait ce loyal financier, cet honnête homme d'Etat; « disons tout à la nation. » Il lui déclarait à la tribune : « J'ai trois ou quatre millions au Trésor pour commencer le mois; j'ai 61 millions de déficit à remplir immédiatement; les anticipations sont effroyables; il y a pour 25 millions de pensions. » Un premier emprunt du mois d'août 1789 avorte; un second emprunt décrété quelques semaines plus tard n'a pas plus de succès; enfin, en septembre, le ministre demande « une contribution du quart du revenu annuel libre de toute charge, pour une seule fois, à tous les habitants du royaume ». Que lisons-nous dans le discours du député Buzot du 8 septembre : « Un calcul des emprunts d'expédient et des anticipations qui atteignent le chiffre de 242 millions. » Voilà quelques traits, authentiquement exposés, des désordres de l'absolutisme, de la clandestinité et de la corruption politique; voilà ce qui a conduit à la débauche des quarante-cinq milliards d'assignats (23): le désordre appelle le désordre, et ce n'est qu'après avoir traversé les tempêtes révolutionnaires qu'on est enfin arrivé à la jouissance paisible des garanties signalées, dès le début, comme nécessaires.

La publicité financière est donc devenue une vérité; à cette publicité se lie : l'ANNUALITÉ DE L'IMPÔT, des budgets, des comptes (art. 111 et 115). En vertu de la Constitution, le régime des finances tout entier subit l'épreuve de votes publics, annuels, et les titres de perception, les sommes accordées, les dépenses sont examinées, discutées et figurent dans les lois de finances.

Nous avons subi, sous l'empire de la loi fondamentale, le singulier régime du BUDGET DÉCENNAL. L'article 61 de cette loi, qui était si rétrograde en bien des points essentiels, confiait au Roi « la suprême direction des finances », et les articles 121 et suivants, favorisant l'exercice d'un droit exorbitant,

(22) *Esprit des lois*, XIII, ch. 20. Déjà, dans sa 98^{me} lettre persane, il avait décoché son trait acéré : « Ceux qui lèvent les tribus nagent au milieu des trésors; parmi eux, il y a peu de Tantales. Ils commencent pourtant ce métier dans la dernière misère. Ils sont méprisés comme de la boue pendant qu'ils sont pauvres; quand ils sont riches, on les estime assez; aussi ne négligent-ils rien pour acquérir l'estime. Ils sont à présent dans une situation bien terrible : on vient d'établir une chambre qu'on appelle de justice... (1717). » — L'histoire de cette célèbre chambre de justice est curieuse. M. OSCAR DE VALLÉE en parle dans ses *Manieurs d'argent*. Il résulte des *Economiques* de SULLY, ch. 104, qu'Henri IV institua aussi une chambre de justice; mais, disent les mémoires : « les pauvres grimmelins de laronneaux payèrent pour les grands voleurs et brigands ».

(23) SAY, *Cours complet d'économie politique*. Ch. des monnaies de papier.

créaient le budget décennal, qui comprenait « les dépenses ordinaires, « fixes et constantes qui résultent du cours ordinaire des choses et se rapportant particulièrement à l'état de paix » ; on devait voter les moyens d'y faire face pour dix ans. Les dépenses extraordinaires, imprévues et incertaines, surtout en temps de guerre, étaient votées pour un an. On comprend qu'un tel régime financier supprimait, pour la plus grande partie du budget, la publicité réelle que j'ai signalée. Les abus de ce régime ont été prévus et qualifiés lors des travaux préparatoires de la loi fondamentale, et les difficultés qui surgirent à cette époque ont été rappelées par les historiens et récemment par M. HYMANS (24). Durant tout le régime néerlandais, l'opposition signala les vices de cette disposition constitutionnelle par laquelle, disait notamment M. DE GERLACHE, « les trois quarts de nos finances « sont soustraits à l'investigation des Chambres ».

A propos du budget décennal, il est assez curieux de le retrouver dans la théorie d'un écrivain royaliste de la restauration, le conseiller COTTU, écrivain fécond et paradoxal : il considérait le vote annuel de l'impôt comme un « véritable non-sens » ; il voulait que les dépenses fixes ou ordinaires fussent votées, « à toujours ou du moins pour toute la durée du règne » ; il ne voulait pas que l'on remit chaque année en question si l'Etat payerait « ses dettes, ses pensions, son armée, son clergé, sa magistrature (25) ». Or, c'était là un pur sophisme : c'est précisément parce que tout cela doit être garanti sous l'œil de la nation, que les représentants de la nation à tous les degrés sont appelés à constater les recettes en rapport avec les dépenses, selon les lois organiques et les besoins légaux : et le contrôle de l'opinion, de la publicité, est la garantie de l'accomplissement des obligations. Car, comme le dit M. D'AUDIFFRET : « c'est au budget que se concentrent les intérêts de la patrie. »

L'annualité du budget et du vote des impôts est donc un des éléments de la publicité, tout comme le vote par article, c'est-à-dire LA SPÉCIALITÉ DES DÉPENSES et la prohibition des transferts, qui en est la conséquence (26). Il n'y a pas bien longtemps que ce principe de la spécialité des articles existe dans le droit pratique constitutionnel du continent : il n'existait pas sous la restauration ; il n'est pas écrit dans la loi fondamentale des Pays-Bas, qui n'interdit que les transferts d'un chapitre d'administration générale à un autre.

Deux fois, sous la restauration, la spécialité des crédits et des dépenses

(24) L. HYMANS, *Histoire de la Belgique de 1814 à 1830*, ch. 3, p. 227.

(25) COTTU, *Théorie générale des peuples et des gouvernements*, liv. IV, ch. 15.

(26) Ce principe de la spécialité existe en Angleterre depuis longtemps. Voyez, sur ce point, HALLAM, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, IV, 279. Ce grand et fondamental principe, estimé tel depuis longtemps, que l'argent voté par le Parlement est approprié..., fut introduit sous le règne de Charles II. Et la suite intéressante.

fut réclamée par d'illustres orateurs : MANUEL en 1820, ROYER-COLLARD en 1822 (27). Elle fut repoussée par le ministre des finances comme une atteinte à la prérogative royale. En 1822, ROYER-COLLARD, dans un discours de haute doctrine, démontrait admirablement les avantages de la spécialité ; mais voulant être modéré, il se bornait à réclamer la spécialité *par chapitre de dépenses* : il voyait dans la spécialité une question de principe et de probité. « Le consentement, disait-il, se décompose en autant de consentements particuliers qu'il y a de dépenses distinctes. » ROYER-COLLARD ne fut pas plus heureux que MANUEL ; il avait pourtant été, comme ce dernier, appuyé par BENJAMIN CONSTANT (28). « Ce n'est qu'après la révolution de 1830, dit DUVERGIER DE HAURANNE, que fut définitivement introduit dans la législation financière « le grand principe de la spécialité, sans lequel il ne peut y avoir ni contrôle sérieux des assemblées législatives, ni ordre véritable dans les finances ». Notre Constitution a consacré la spécialité par articles et toutes les comptabilités publiques sont fondées sur ce principe, qui n'a jamais été contesté.

Ainsi, Messieurs, nous avons vraiment, grâce aux garanties concédées et aux institutions organisées, un régime financier qui peut servir de modèle : l'égalité, la publicité, l'annualité, la spécialité, ces quatre mots résumant une civilisation tout entière ; ils rappellent d'inconcevables désordres, des luttes ardentes, de longs efforts, de pénibles conquêtes : en définitive, nous sommes arrivés à cette situation normale où toutes les fautes sont connues, tous les abus signalés, toutes les fictions déjouées et où la nation finit toujours, soit par les discussions législatives, soit par les documents officiels, soit par la vigilance de la presse, par connaître la vérité sur toutes les situations. La grande affaire est donc « le budget de l'Etat », cette puissante personnification qui trouve dans notre Constitution les éléments d'une vitalité complète, dans laquelle viennent se résumer et se fondre les intérêts, la prospérité, la fortune de tous les citoyens : les « finances publiques » sont les finances de chaque individu, car là où règnent l'ordre et la prospérité du Trésor public, là règnent l'ordre et la prospérité parmi la nation même (29).

Je finis, Messieurs. Je viens de signaler dans notre pacte un nouvel ordre de garanties : celles de « la bourse des citoyens », éléments précieux de

(27) Voyez DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire*, vol. V, p. 484, et vol. VI, p. 641. — « Sans la spécialité vous ne faites rien, rien que vous tromper vous-même et tromper la France, rien que vous livrer à la dérision d'un ministère qui élude vos dérisions après les avoir demandées. » (BENJ. CONSTANT, discours du 9 mai 1827.) — La spécialité fut consacrée en France par la loi du 29 janvier 1831.

(28) Voyez Vie de ROYER-COLLARD, par DE BARANTE ; B. CONSTANT, discours du 30 juin 1820 et du 13 mars 1822.

(29) Les principes des finances ont été en partie résumés avec sa clarté ordinaire par DAUNON, *Gar. indiv.*, part. I, ch. 2.

crédit et de progrès. Quand on se rappelle ce qu'étaient les finances publiques dans l'ancien régime, où tout était clandestinité, exaction et désordre, n'est-on pas entraîné vraiment à bénir le nouveau régime, où tout est lumière, légalité et moralité. Ce nouveau régime, dont notre Constitution est l'un des plus généreux et des plus puissants organes dans le monde civilisé, doit nous être cher, car ce qu'il a fait pour les finances, il l'a fait pour toutes les garanties : il les a toutes précisées, complétées, harmonisées, fortifiées les unes par les autres, et la nation belge qui les a mises à l'épreuve, qui en jouit et les apprécie depuis un demi-siècle, entend leur imprimer la durée et l'irrévocabilité. Ceux qui en jouissent se promettent de les maintenir, ceux qui ont fait le serment de les maintenir sauront les défendre, et tous s'entendront, en écartant l'ennemi, pour pousser le cri célèbre en Angleterre : *Our happy Constitution* et pour répéter ces belles et originales paroles de NECKER : « Oui, l'une des meilleures garanties de cette Constitution, c'est le « bonheur de toutes les parties contractantes, bonheur qui n'est pas en « spéculation, qui n'est pas en système, mais qui a été soumis à l'épreuve « du temps, à cette épreuve ardente où la raison seule acquiert une nou- « velle force. »

Et puis-je, Messieurs, en présence du premier collège judiciaire du pays, ne point rappeler aujourd'hui les patriotiques acclamations qui ont récemment entouré celui qui est au premier rang des défenseurs de notre pacte fondamental ? Ne nous a-t-il pas donné ses enseignements et ses exemples ? N'a-t-il pas enrichi les monuments de LITTÉRATURE ROYALE de notre pays ? « Dans les limites que me trace la Constitution, a dit solennellement le Roi, « je me suis voué de cœur et d'âme, vous le savez, au développement moral « et matériel du pays. Mon vœu le plus ardent est de voir ma patrie, que « Dieu a faite riche, honnête, généreuse, intelligente et sage, marcher d'un « pas de plus en plus assuré dans la voie de tous les progrès. » C'est dans ce noble langage que se continue la légende du patriotisme royal en Belgique, à l'unisson duquel vient d'éclater le patriotisme enthousiaste de la nation.

NOTE FINALE.

Pour compléter les aperçus que j'ai donnés sur la dette publique et sur les applications utiles des capitaux demandés au crédit, je crois bon d'indiquer, à trente-huit années d'intervalle, le total des budgets d'après les lois de finances, rapproché de la population. En 1840, pour une population de 4 millions, le budget des recettes est de 102 millions de francs (loi du 29 décembre 1839) ; — en 1878, pour une population de 5 millions et demi, le budget des recettes est fixé à 260 millions de francs (loi du 24 décembre 1877).

Je veux aussi, d'après l'Exposé de la situation du Trésor au 1^{er} janvier 1878, reproduire des chiffres très-intéressants que donne l'*Aperçu des recettes et des dépenses extraordinaires depuis 1850*, qui résultent de lois spéciales. — Les recettes extraordinaires ont été

de 1,740 millions et les dépenses extraordinaires de 1,888 millions; l'excédant de dépenses de 148 millions se trouve expliqué aux pages 6-7 de l'Exposé. Les développements des recettes (pp. 91 à 94 du même document) et des dépenses (pp. 96 à 127), donnés comme annexes, sont dignes d'être étudiés. Ils retracent en quelque sorte une histoire intérieure du pays depuis 1850, au moyen des applications financières. Ainsi, on y retrouve des achats d'immeubles, de palais, d'entrepôts, de collections pour plus de 90 millions; on a appliqué 8 millions extraordinaires à la voirie, 54 millions aux maisons d'écoles, 1,400,000 francs à des achats d'objets d'art, 612 millions à la construction et 585 millions au rachat de chemins de fer, 4 millions aux télégraphes, 9 millions à des bateaux à vapeur, 97 millions à la navigation et aux canaux, 62 millions aux rivières, 23 millions aux ports et côtes, 28 millions aux routes et ponts. Ces chiffres sont des expressions vives de la civilisation belge. Notre petit pays a versé en quelque sorte en lui-même, comme élément de reproduction et de progrès, environ deux milliards qui certes ont contribué à sa prospérité.

Ajoutons les sommes appliquées à la défense du pays, aux transformations commandées par l'art militaire, à la constitution de plus en plus solide de notre neutralité, grand devoir international. Un chiffre de 1,200,000 francs, indiqué, au tableau que j'examine, comme dépense *extraordinaire*, est alloué par une loi du 20 décembre 1851 aux prisons; il mérite d'être relevé, parce qu'il se rattache à un total de crédits ordinaires pour construction et amélioration de prisons montant, de 1840 à 1875, à plus de 19 millions, ce qui forme un total dépassant 20 millions. Certes, un pareil chiffre fait honneur au pays et à une législation qui a placé notre régime pénitentiaire au premier rang dans le monde civilisé.

Les réflexions abondent, nous ne les exprimons pas. Il reste démontré, comme le disait M. MALOU, en 1867, dans sa *Notice historique sur les finances*, « que la moitié au moins des dépenses du budget extraordinaire sont directement utiles et en grande partie productives. » Vingt ans plus tôt, en 1847, M. HUBERT, dans son *Aperçu des recettes et des dépenses*, regrettait de ne pouvoir indiquer « les sommes prodigieuses » que l'on avait dès lors appliquées à une longue série de dépenses fécondes qui étaient elles-mêmes des sources d'incalculable prospérité.

Ainsi, nous gardons nos ressources pour nous-mêmes; nous ne sommes plus fournisseurs de l'étranger. Nous payons beaucoup, je le veux; l'administration financière du pays a pu parfois prêter à la critique, cela est incontestable; mais nous n'en pouvons pas moins dire que nous sommes attachés à notre nationalité non-seulement par le patriotisme et le noble orgueil d'être Belges, mais par cette richesse générale dont chaque citoyen a sa part et qui est représentée par un immense capital national et par tous les bienfaits qu'il procure.
