
Suite de la discussion du projet de décret sur l'organisation du Trésor public, lors de la séance du 10 mars 1791

Charles François Lebrun, Anne-Pierre, marquis de Montesquiou, Bon-Albert Briois de Beaumetz, Jean Nicolas Démeunier, Pierre Charles Dupont de Bigorre, Michel Louis Etienne Regnaud de Saint-Jean d'Angély, François Denis Tronchet, Joseph Golven Tuault de la Bouverie, Pierre Hubert Anson, Antoine-Charles, marquis de Folleville

Citer ce document / Cite this document :

Lebrun Charles François, Montesquiou Anne-Pierre, marquis de, Briois de Beaumetz Bon-Albert, Démeunier Jean Nicolas, Dupont de Bigorre Pierre Charles, Regnaud de Saint-Jean d'Angély Michel Louis Etienne, Tronchet François Denis, Tuault de la Bouverie Joseph Golven, Anson Pierre Hubert, Folleville Antoine-Charles, marquis de. Suite de la discussion du projet de décret sur l'organisation du Trésor public, lors de la séance du 10 mars 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXIV - Du 10 mars 1791 au 12 avril 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1886. pp. 8-14;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1886_num_24_1_12896_t1_0008_0000_6

Fichier pdf généré le 13/05/2019

M. Le Conteux de Canteleu, rapporteur. Messieurs, je viens de mettre sous vos yeux les tableaux de la situation des contributions patriotiques. Ces tableaux vous ont fait connaître les départements qui ont payé, ceux qui n'ont que promis de payer et enfin ceux qui n'ont rien payé.

Le second terme approche, Messieurs; il est très important que le pouvoir exécutif, les commissaires du roi fassent les exhortations les plus vives pour que la r^e cette se réalise. Il ne faut pas se dissimuler que ceux qui ont payé exactement le premier terme et qui voient que leurs voisins ne font aucune déclaration ou ne font aucun paiement, feront une résistance juste et naturelle pour payer le second terme. Or, si le second et le troisième terme ne se payaient pas, cette contribution serait anéantie.

Ainsi je demande que l'Assemblée veuille bien décréter l'impression des tableaux et la distribution à MM. les députés, pour que, d'après ce qu'ils auront sous les yeux, ils veuillent bien écrire dans leurs départements et presser l'exécution du paiement de la contribution patriotique.

M. d'André. J'appuie la proposition de l'impression; mais je demande une autre mesure que celle d'inviter les députés d'écrire, car c'est les compromettre vis-à-vis de leurs départements: c'est au pouvoir exécutif, et non pas aux députés individuellement, à faire cette démarche.

Je demande que M. le Président soit chargé de se retirer par devers le roi pour le prier de donner les ordres les plus précis pour l'exécution des décrets relatifs à la contribution patriotique.

(L'Assemblée décrète la motion de M. d'André et ordonne l'impression des tableaux de la contribution patriotique.)

M. Maréchal. Messieurs, vous avez décrété qu'il serait fabriqué 15 millions de petite monnaie et vous avez invité les artistes à présenter des modèles d'une nouvelle empreinte; il est d'autant plus important de hâter cette fabrication que la petite monnaie devient plus rare de jour en jour.

Je demande que le comité soit chargé de rendre compte à l'Assemblée, à la séance de dimanche prochain, de l'exécution de ce décret.

(Cette motion est décrétée.)

L'ordre du jour est la suite de la discussion du projet de décret sur l'organisation du Trésor public (1).

M. Lebrun, rapporteur. Messieurs, vous pronçâtes hier que la nomination des administrateurs du Trésor public ou de l'ordonnateur appartiendrait au roi. Il s'agit en ce moment de déterminer s'il y aura un ou plusieurs administrateurs. Il faut bien définir ce que c'est qu'un administrateur ou un ordonnateur, quels sont ses fonctions, ses devoirs, sa responsabilité: c'est par là qu'a commencé votre comité des finances; mais il a cru qu'il fallait d'abord déterminer les fonctions de cet administrateur.

Pour me renfermer dans la seule question qui doit être ici traitée, je pense qu'il doit y avoir, pour la direction du Trésor public, un administrateur qui ait une communication habituelle avec

le Corps législatif. Je pense que la responsabilité du Trésor public doit être particulière à toute autre responsabilité; que l'ordonnateur public doit être un, et son action une. En effet, Messieurs, toute action est individuelle: il faut, dans toute exécution, un premier ressort, un mobile premier, qui mette en mouvement des agents subordonnés.

On a vu quelquefois le commandement de plusieurs armées dirigées vers le même but, confié à plusieurs généraux; mais on a vu ces mêmes armées rester immobiles, ou un seul général s'emparer de toute l'autorité et tout emporter par la force de son caractère. Si vous établissiez dans la direction du Trésor public plusieurs coopérateurs, votre Trésor public n'aurait bientôt plus de mouvement, plus d'harmonie, ou l'un des ordonnateurs ferait tout et les autres ne feraient rien.

Ne croyez pas qu'on puisse partager cette administration. Le versement, le dépôt, la distribution, la comptabilité forment une chaîne d'opérations dépendantes et indivisibles. Sans versement, point de dépôt; sans versement, point de distribution; sans versement, sans dépôt, sans distribution, point de comptabilité. Chacune de ces opérations forme le contrôle perpétuel et nécessaire de toutes les administrations. Il faut que toutes partent ensemble, que toutes soient d'accord et soient mises en mouvement par l'impulsion de la même volonté.

Cette unité de direction, cette unité de pouvoir, ce n'est pas votre comité qui l'a proposée, c'est la nature qui l'a faite, c'est la raison qui la commande, c'est vous qui l'avez décidée, quand vous avez créé la caisse de l'extraordinaire. Cette caisse importante et qui, plus que toutes les autres, semblait devoir appartenir à l'action du pouvoir législatif, vous l'avez organisée en une seule séance; vous l'avez organisée, j'ose le dire, plutôt avec l'instinct de la raison qu'avec les formes lentes de la délibération.

Quand vous l'avez organisée, cette caisse, on ne vous a pas proposé, vous n'avez pas imaginé de lui assigner plusieurs ordonnateurs; vous avez pensé qu'elle ne devait obéir qu'à un seul, qu'un seul pouvait y entretenir le mouvement et l'harmonie, que plusieurs ne feraient que les ralentir; mais cet ordonnateur unique, vous lui avez mis un contrôle, vous lui avez donné des surveillants multipliés.

Ainsi autour du Trésor public, vous ne sauriez en y attacher de plus certains, de moins équivoques: un registre à parties doubles, les comptes à chaque instant et dans tout leurs détails et dans leur ensemble, un premier commis de la caisse, un premier commis contrôleur, les inspecteurs nécessaires, des agents toujours conseillés par d'autres agents qui ne peuvent avoir le même intérêt, enfin une comptabilité centrale, avec laquelle doivent s'accorder toutes les comptabilités premières; dans une pareille organisation, toute erreur, toute infidélité est impossible.

Ajoutez à toute cette garantie toutes les garanties extérieures: nous vous avons proposé toutes celles que nous avons pu imaginer, toutes celles qui nous ont paru pouvoir s'allier à votre Constitution. Ajoutez-y surtout cette garantie suprême, cette garantie qui ne trompe jamais, la publicité des comptes de mois en mois, et enfin la célérité dans la comptabilité générale.

Chaque année, l'état du Trésor public peut et doit vous être offert tout à nu, sans aucune des ficions anciennes, dans les registres mêmes et

(1) Voyez *Archives parlementaires*, tome XXIII, séance des 8 et 9 mars 1791, pages 736 et 743, le commencement de la discussion sur cet objet.

avec les pièces dont la vérité ne peut être suspecte. Chaque année, les comptes de la guerre, de la marine, des affaires étrangères, les comptes des rentes offerts, mais avec plus de lenteur, parce qu'ils ont plus de complications, d'obligations et de détails.

Avec ces dispositions, avec ces règles, reposez-vous sur la fidélité d'un administrateur unique, ou plutôt reposez-vous sur la nécessité des choses. Sans ces dispositions, sans ces règles, tous les administrateurs du monde ne vous présentent ni sûreté, ni garantie. Je conclus que l'ordonnateur du Trésor public doit être un. Je supplie ceux qui vont continuer la discussion, de se renfermer dans ce seul point de la question.

M. de Montesquieu. Messieurs, l'Assemblée nationale, ayant écarté la proposition du comité de l'imposition, a décidé expressément que la nomination des agents quelconques qui administreraient le Trésor public appartiendrait au roi. En cela, elle s'est conformée au principe d'unité sans lequel il n'y a point de gouvernement. La nation doit faire toutes les lois, le roi doit les faire exécuter toutes. La nation conserve le droit universel de surveillance, les ministres du roi sont tous soumis à la responsabilité. Telle doit être, sans aucune exception, la règle qui préside à tous les mouvements du corps politique. Mais une autre question demeure tout entière. En quoi consiste l'administration du Trésor public ? Doit-on la confondre désormais avec ce que l'on a entendu jusqu'ici par le ministère des finances ?

Certes, si l'on entendait encore par l'administration du Trésor public, la combinaison de la recette avec la dépense, l'art des emprunts, l'art plus dangereux encore des anticipations, la recherche de tous les moyens de faire affluer les millions au Trésor royal, et le droit d'en disposer, enfin le talent de pressurer le peuple, si tel était encore le ministère des finances, l'Assemblée nationale aurait bien mal rempli la mission qu'elle a reçue.

Mais vos décrets ont anéanti ce dangereux pouvoir qui usait de toutes nos propriétés comme des siennes; les revenus publics font aujourd'hui l'exécution d'un vœu national émis chaque année en terme précis, la loi seule fixe leur quotité, le mode de leur perception, leur rentrée au Trésor public, la distribution qui doit en être faite entre toutes les branches du pouvoir exécutif; ainsi le roi chef suprême de l'administration, le roi établi, par la Constitution, surveillant de tous les corps administratifs, doit veiller à ce que chacun d'eux obéisse à la loi de la perception comme à toute autre loi. En conséquence, vous avez remis dans ses mains toute l'autorité nécessaire, on lui doit compte de la levée des contributions, de leur envoi au Trésor public; rien n'est soustrait à son inspection; son ministre est responsable des lenteurs que son insouciance ou sa mauvaise volonté auraient autorisées ou souffertes, et c'est là que se borne son influence sur l'administration financière. Ce n'est pas lui qui ouvre les canaux par lesquels la richesse publique doit couler, il doit seulement en prévenir l'engorgement, en écarter les obstacles; mais cet objet important appartient à l'organisation du ministère, qui sera le second sujet de vos délibérations.

Si nous sommes d'accord sur ce premier point, nous aurons infiniment simplifié le reste de la discussion. Dès lors, nous n'aurons plus à exami-

ner le Trésor public que sous les rapports de dépositaire et de distributeur.

L'administration du Trésor public, comme vous venez de le voir, ne commence à s'exercer que lorsque les fonds y sont arrivés; l'action royale et ministérielle les y conduit de toutes les parties de l'Empire, en exécution des décrets de l'Assemblée nationale; la même action les reprend, lorsqu'ils en sortent, pour les appliquer à tous les objets de dépense publique, tels que l'Assemblée nationale les a décrétés, et sous la responsabilité expresse de chacun des agents du pouvoir exécutif.

Le Trésor public occupe le milieu juste entre ces deux actions; recevoir de toutes parts, garder inviolablement, distribuer dans l'ordre prescrit, tenir compte de tout, voilà ses fonctions. Ces bases une fois établies, le Trésor public n'est plus qu'un immense comptoir ayant des rapports avec toutes les parties de l'administration, mais indépendant de toutes. Il y faut des gardiens, répondants matériels sous le seul empire de la loi, et combinés de manière que l'infidélité ne puisse pénétrer au Trésor public, que la comptabilité y soit de tous les moments, que la publicité en soit la constante sauvegarde, que les formes mêmes de son régime intérieur en garantissent l'inviolabilité à la nation entière.

L'administration du Trésor public n'est point un ministère. Étrangère à tout ce qui la précède et à tout ce qui suit, il n'y faut que de la probité et de l'ordre; et pour être sûr de l'un et de l'autre, il n'est d'autre moyen que de la confier à une collection d'hommes surveillants continuels les uns des autres, n'agissant que collectivement, sans pouvoir pour interpréter la loi, soumis eux-mêmes à un code particulier, et collectivement responsables de son exécution.

Si vous adoptez ces idées qui me paraissent simples, qui me paraissent dériver exactement de tous les principes de la Constitution, vous organiserez le ministère de manière à lui donner l'action nécessaire pour faire arriver au Trésor public les contributions des peuples, et vous ferez en sorte de réprimer son action dans l'emploi qu'il doit faire de ces mêmes contributions; mais très indépendamment de tout ministère, vous placerez à la tête de ce Trésor un comité de trésorerie chargé seul d'exécuter sous la surveillance royale et sous l'inspection immédiate du Corps législatif, la garde, la comptabilité et la distribution des deniers publics.

Deux projets pour l'organisation du Trésor national ont été présentés à cette Assemblée: l'un au nom du comité des finances, par M. Lebrun, l'autre par M. de Beaumetz.

L'un et l'autre ont pour base un ordonnateur ou un ministre, et en cela je diffère de tous les deux. Je trouve dans un comité de trésorerie le seul ordonnateur qui convienne à cette espèce d'administration, et le seul moyen d'éviter les inconvénients d'un ordonnateur. Car ici la responsabilité me semble un mot vide de sens; une recette de 600 millions est au-dessus de toute responsabilité. C'est dans la bonté du régime, dans la sagesse des lois qu'il faut la chercher; partout ailleurs elle serait illusoire. Je m'attacherais donc à faire en sorte qu'il soit à jamais inutile de l'exercer.

Le plan de M. Lebrun ne me présente qu'une distribution nouvelle de l'ancien Trésor royal, et non l'organisation du Trésor national. J'y vois un directeur général, un premier commis des finances, des chefs de bureaux, une collection de mi-

nistres qui signeront ce que le premier commis aura préparé, et des commissaires de l'Assemblée nationale, qui se seront bientôt perdus dans les détails d'une machine infiniment compliquée.

Le plan de M. de Beaumetz, plus vaste, mieux combiné, m'a paru surtout remarquable par l'idée d'un bureau central de comptabilité, au moyen duquel, à chaque jour, à chaque heure, l'ensemble des opérations serait connu et constaté, et par l'autre idée, également heureuse, d'une caisse consacrée aux recettes. Je me saisirai de ces idées en en faisant hommage à celui à qui elles appartiennent, en espérant de lui tous les développements dont elles sont susceptibles, et je les appliquerai au système simple de mon comité de trésorerie, dont je vais vous présenter les détails.

Six parties principales composent toute l'administration intérieure du Trésor public :

- 1° Les recettes ;
- 2° Le culte, la liste civile, les affaires étrangères, les ponts et chaussées et les dépenses diverses ;
- 3° Les arrérages de la dette publique et les pensions ;
- 4° Les dépenses de la guerre ;
- 5° Les dépenses de la marine et des colonies ;
- 6° La comptabilité.

Le comité de trésorerie doit, en conséquence, être composé de six membres, et chacun d'eux doit être chargé de diriger le travail d'une de ces parties.

Chacun d'eux doit avoir à ses ordres le nombre de commis nécessaires pour les détails de sa direction ; et un seul bureau de correspondance doit appartenir collectivement au comité, qui ne doit correspondre avec personne qu'en corps.

Le Trésor public ne devant rien payer que sur des états ordonnancés par un ministre responsable, chaque ordonnance passerait directement du ministre au commissaire de la trésorerie, chargé de sa partie ; mais le commissaire seul ne pourrait en ordonner l'exécution.

Le Trésor public aurait trois sortes de caisses :

1° Celle de recette, dans laquelle se feraient les versements journaliers de toute espèce, sous la direction d'un des six commissaires. Cette caisse ne ferait aucun paiement ;

2° La caisse générale, ou Trésor, sous la garde immédiate du comité lui-même. Elle ne serait ouverte qu'à des jours déterminés de chaque semaine, et en présence du comité de trésorerie, tout entier, tant pour y verser les fonds de la recette journalière, que pour en tirer les sommes destinées aux différents payeurs ;

3° Les caisses particulières aux quatre distributions principales.

A un jour fixe de chaque semaine, le compte des recettes serait porté au comité assemblé, accompagné de tous les détails propres à indiquer les parties en retard, et celles qui seraient au courant. Ce compte fait, vérifié, reçu et signé, le double en serait adressé au ministre chargé de surveiller les recettes. Ensuite la caisse générale serait ouverte en présence du comité assemblé, les fonds de la caisse des recettes y seraient déposés en masse, et le caissier des recettes recevrait sa décharge.

Le lendemain le même comité assemblé recevrait le rapport des différentes ordonnances de chaque département du ministère ; il les comparerait à la loi qui fixe les sommes de chaque attribution et il n'en allouerait le paiement

qu'après s'être assuré de la conformité. On formerait ensuite un état général qui serait arrêté et signé à la fin de cette séance. La caisse générale serait ouverte en présence du comité, les fonds en seraient tirés en masse, distribués ensuite aux différents payeurs, et leurs récépissés déposés dans la caisse générale y seraient renfermés comme pièces justificatives et de comptabilité.

Enfin, le bureau central de comptabilité recevrait et enregistrerait chaque jour en parties doubles toutes les recettes et dépenses de chacun des 5 bureaux du Trésor public, et le rapport des registres de ladite comptabilité serait fait chaque semaine et reçu par le comité assemblé.

De cette manière un ordre invariable lierait toutes les parties de l'administration ; aucun événement ne pourrait en changer l'harmonie, et cette grande machine, si compliquée, si obscure jusqu'ici, serait réduite à des éléments si simples qu'il serait impossible de concevoir, à l'avenir, la moindre méfiance.

Chaque ministre chargé d'une dépense, étant responsable de l'emploi des fonds qui seraient assignés à son département, pourrait disposer chaque quartier de la portion de ces fonds qui lui serait attribuée ; mais il lui serait impossible de l'excéder. Il serait ensuite astreint au compte rigoureux de ces mêmes fonds, suivant les règles générales et particulières de comptabilité qui seront décrétées, et le bureau central de la trésorerie aurait toujours entre ses mains les éléments et les preuves de chaque comptabilité particulière.

Vous concevez, Messieurs, avec quelle facilité les commissaires de l'Assemblée nationale pourraient à chaque instant vérifier l'état d'un Trésor ordonné de la sorte. Cet état, toujours prêt à être publié, serait présenté, tous les quinze jours, au Corps législatif et au roi ; il serait rendu public tous les mois par la voie de l'impression.

Je n'entre point dans le détail du nombre de commis dont chaque bureau serait composé. Je pense qu'ils pourraient être réduits à la moitié de ce qui existe aujourd'hui et peut-être n'en dis-je pas assez. Il faut oublier tout ce qui a été pratiqué jusqu'à présent dans cette administration, il faut la régénérer comme vous avez régénéré toutes les autres parties, et l'on sera peut-être étonné de voir qu'avec beaucoup moins d'instruments bien ordonnés, on obtiendra ce qui jusqu'ici a été inconnu, un ordre toujours complet et une comptabilité toujours évidente.

M. de Montesquiou donne ensuite lecture d'un projet de décret en 18 articles.

Un membre demande l'impression de l'opinion de M. de Montesquiou.

M. Briois-Beaumetz. Je me renfermerai dans la question de savoir si c'est à un homme ou à une collection d'hommes que doit être confié le mécanisme du Trésor national. Mais sous quel point de vue devez-vous envisager cette question ? C'est, Messieurs, sous celui-ci : Quel est le moyen qui rendra le plus impraticables les abus que le pouvoir exécutif pourrait être tenté de commettre avec un agent général du Trésor public ? Je ne sais si nous parviendrons à rendre ces abus impossibles ; mais la méthode du moins qui les rendra le plus difficiles sera celle que nous devons adopter.

Sous ce rapport, j'examinerai les fonctions

attribuées à l'ordonnateur général du Trésor public, et je les trouve inutiles et dangereuses.

Et d'abord je les trouve inutiles. Il suffit pour cela de lire avec attention l'article 2 du projet du comité, relatif à ces fonctions.

« Ses fonctions seront, sous les ordres du roi, de diriger le versement, dans le Trésor public, des contributions directes ou indirectes, et des revenus qui lui seront assignés. »

Je dis sur cet article que l'ordonnateur qui serait seul chargé de l'administration serait un véritable ministre : car en quoi consiste cette autorité ? Elle consiste à attirer dans la caisse nationale les deniers qui sont reposants pour quelques jours dans les caisses de district et dans celles des régies des impôts indirects. Or, c'est là une véritable action du pouvoir exécutif. C'est cette action qui, prenant toutes les sommes éparses dans les différentes caisses publiques, les force à se réunir au centre commun.

Sous ce rapport, cette mission, très peu difficile, cette mission extrêmement simple qui est, comme je le répète, tout à fait ministérielle, parce qu'elle convient parfaitement au pouvoir exécutif, sera attribuée au même ministre qui aura la surveillance et l'agence des perceptions primaires.

Je poursuis la lecture de l'article 2 j'y lis : « De diriger l'administration du Trésor public. »

Je conviens que le vague de cette expression ne me présente aucune idée. Je ne sais pas ce que c'est que d'administrer le Trésor public, et ce que je désire beaucoup, c'est qu'on ne l'administre pas. Je savais bien ce que c'était que d'administrer le Trésor public dans le temps où le Trésor public vivait d'emprunts, d'anticipations, de revirements de fonds, de faux paiements, de promesses de payer, de tant d'autres jongleries financières avec lesquelles on était parvenu à opprimer la nation.

Mais lorsque votre Trésor public n'aura rien à faire que de s'ouvrir pour recevoir des recettes décrétées par vous, que de conserver des deniers qui vous appartiendront, que de payer des états de dépenses qui seront décrétés par vous ; certes, je ne peux pas concevoir comment on administrera ; et je ne vois dans cette phrase que l'habitude de transcrire ce que nous écrivions autrefois.

Restent maintenant les ordonnateurs particuliers. Ceux-là, qu'ont-ils à faire ? de simples états de distribution par mois et par semaines, pour appliquer aux besoins de chaque jour et de chaque instant les masses de fonds que l'Assemblée a alloués à chaque département. Or, dans cette distribution partielle, quel est l'ordonnateur ? C'est le ministre de chaque département. Quelle sera donc la fonction de l'ordonnateur du Trésor public ? C'est de contrôler les ordonnances particulières qui sont délivrées par l'ordonnateur de chaque département, c'est de les faire concorder entre elles avec l'état des fonds qui reposent dans le Trésor public ; c'est de faire en sorte que les ministres ne tirent pas plus sur le Trésor qu'ils ne doivent tirer, et aux échéances où il y aura des fonds.

Je crois qu'il vaut beaucoup mieux confier cette fonction à une collection d'hommes qui soit composée précisément de tous ceux qui ont les dépenses à faire pour chaque département, que de les confier à un seul homme. Par ce moyen on évitera un grand abus que je me contente de vous rappeler. Lorsqu'un ministre des finances voulait favoriser un trésorier de la marine, par exemple, il avait soin de lui faire toujours ses fonds dès le

commencement de l'année. Celui-ci, maître de ces fonds, les employait souvent à des spéculations toujours d'autant plus lucratives qu'elles étaient plus hasardeuses : et lorsque, par son imprudence à mal placer nos fonds, ils périssaient, il en était quitte pour faire banqueroute.

Le Trésor national éprouvait un grand vide ; et delà peut-être, dans l'espace de 10 ans, avon-nous éprouvé plus de 200 millions de pertes de ce genre : d'où je conclus que le meilleur moyen d'empêcher que cet abus se renouvelle, c'est de faire contrôler la demande de chaque ministre, qui est ordonnateur en sa partie, non pas par l'ordonnateur général du Trésor public, mais par une collection d'hommes ayant un intérêt opposé à celui de l'ordonnateur qui demanderait trop, et ayant, par le besoin d'avoir chacun des fonds, un intérêt très grand à ce qu'on ne demande pas trop. Sous ce rapport, un ordonnateur général est au moins inutile.

On met encore au rang de ses fonctions de faire terminer les comptes arriérés, et de faire mettre en règle les comptes courants ; et moi, je vous annonce, Messieurs, que si vous n'avez pas expressément un bureau chargé de tenir les comptes jour par jour, et que si les comptes de la semaine ne sont pas balancés ou appuyés semaine par semaine, au bout du mois on ne pourra plus rejoindre le courant, et au bout de l'année la comptabilité sera tellement arriérée qu'elle ne pourra se rendre que 2 ou 3 ans après.

Il est donc nécessaire que vous confiez cette partie à un bureau central de comptabilité, et il est nécessaire que le chef de ce bureau soit un des membres du comité pour y avoir chaque jour connaissance de ce qui s'y passe, pour influencer sur les délibérations du comité, pour recevoir tous les actes et les bordereaux de toutes les parties et pour en composer chaque jour, chaque semaine, chaque mois un bordereau général. Par là vous amènerez l'état de nos finances au point de simplicité qui règne dans les maisons de banque ou de commerce.

Messieurs, ce ne sont point les titres qui font les hommes. Un commis qui fait bien les affaires de la nation est un digne agent de la nation ; et ce n'est point avec un grand titre qu'il faut récompenser les hommes, c'est avec l'estime qui convient à leurs bonnes actions, et avec des traitements modestes, qui peuvent se donner à des hommes laborieux, à des hommes qui font par eux-mêmes leur ouvrage.

Ceux que l'on revêt de titres extrêmement magnifiques, et à qui on donne de grands appointements, se croient par là dispensés de travailler, et croient toujours avoir assez fait. (*Applaudissements.*) Je crois devoir inviter l'Assemblée nationale à décréter que l'administration du Trésor public ne sera pas confiée à un ordonnateur général, mais qu'il sera régi par un comité tel que le préopinant l'a proposé ; et du reste, je me joins à la demande de l'impression de son projet de décret.

(L'Assemblée décrète l'impression de l'opinion de M. de Montesquiou.)

M. Démennier. Je demande que l'on développe dans la théorie du plan qu'on vient d'exposer, ces deux points-ci : le premier, outre l'organisation purement matérielle en tout du Trésor public, n'est-il pas nécessaire que le ministre de la justice, par exemple, soit instruit de temps à autre, ou de la lenteur, ou de l'inactivité des tribunaux ? Or, comment le saura-t-il, s'il n'assiste pas au comité ?

Le second est de savoir comment on fera pour donner au ministre chargé de donner le mouvement au corps administratif la surveillance nécessaire à la vie du Trésor public; car, sans le surveillant, il pourrait arriver que le Trésor public ne fût point alimenté.

M. Briois-Beaumetz. M. Dèmeunier sait parfaitement que le ministre de la justice a la fonction d'inspecter tous les tribunaux, de les avertir de faire leur devoir, et de les éveiller toutes les fois que leur vigilance semblerait avoir besoin d'un nouvel appel. Si le ministre de la justice ignorait que quelques tribunaux ne fissent pas leur devoir en matière d'impositions, il me semble qu'il n'y aurait rien de si simple que de l'en faire prévenir par la correspondance du comité de trésorerie, et que cela serait tout aussi court et ferait perdre beaucoup moins de temps au ministre de la justice, que de le forcer à venir lui-même assister à des comités de finances parfaitement étrangers à son travail, à ses occupations pratiques, et auxquels il assisterait au plus un demi-quart d'heure par semaine. Donc une lettre suffirait pour prévenir ce district.

Je réponds que, quant à l'arrivée des fonds reposant dans les caisses de district, et aux moyens à prendre pour les forcer à venir au centre commun, au Trésor national, je croyais avoir développé, dans la première partie de mon opinion, que c'était là une fonction absolument ministérielle; mais voici ce que j'avais oublié, et ce qui me paraît d'une importance majeure :

Dans une matière aussi importante, il ne fallait pas trop se leurrer de la responsabilité; car, quoiqu'un homme ait besoin de se mettre à l'abri de la responsabilité pour sauver sa propre tête, il n'est pas moins vrai que quand un grand désordre a été commis, la responsabilité que l'on exercera peut bien prévenir un second crime, mais ne nous dédommage pas du premier. Il est donc nécessaire d'établir une surveillance scrupuleuse sur toutes les opérations de ce dépôt précieuses, c'est-à-dire sur les recettes, sur les dépenses et sur les conservations.

Or, je dis qu'une pareille surveillance est très facile avec un comité, et qu'elle est impossible avec les ordonnateurs. Eh! pourquoi, Messieurs? Le voici. C'est que toutes les fois qu'un comité ne peut rien faire qu'en se rassemblant, et qu'il ne peut prendre aucune décision que collectivement, ces commissaires de surveillance, que l'Assemblée nationale nommera pour inspecter toutes les opérations du Trésor public, pourront se rendre à toutes les assemblées, entendre tout ce qui se dira et connaître toutes les délibérations.

Je désirerais que ce comité de surveillance ne fût autorisé à voter ni à émettre des vœux d'aucune espèce dans le comité de la trésorerie, parce qu'alors il détruirait la responsabilité; mais je voudrais qu'il eût toujours le droit d'y assister, de se faire représenter les registres de ses délibérations, et d'être présent à toutes les ouvertures de la caisse, en présence du commissaire de la trésorerie.

Par cette surveillance perpétuelle du Corps législatif par ses commissaires sur les opérations matérielles et morales du commissaire de la trésorerie, il serait impossible qu'il se commît aucune dilapidation; mais la même chose ne peut pas résulter avec un seul ordonnateur par lequel il est impossible que les commissaires de l'Assemblée sachent quel moment cet ordonnateur unique prend pour donner un ordre dont les conséquences, les

inconvenients ne peuvent pas toujours être réparés. Les commissaires ne peuvent pas surveiller avec exactitude un être libre, un être qui se soustrait à leur inspection, tandis qu'ils peuvent toujours surveiller à chaque instant une masse d'hommes qui n'est pas divisée, et qui n'a d'existence politique que quand elle est réunie.

M. Dupont. L'essentiel dans cette importante affaire est que les fonctions qui doivent être précisément les mêmes, soit qu'on les confie à un homme ou à un commissaire, soient dirigées de manière qu'il ne puisse y avoir aucun abus, et que le public et l'Assemblée soient perpétuellement éclairés sur la recette et la distribution des fonds publics. Je demanderai donc l'adoption de ces dispositions-ci :

« *Art. 1^{er}.* Il sera tenu toutes les semaines un comité de tous les ministres avec l'ordonnateur ou les ordonnateurs du Trésor public pour arrêter la distribution des fonds de la semaine suivante, selon ce qu'exigera le service public dont chaque ministre est chargé, en ce que permettra l'état de la caisse nationale, duquel l'ordonnateur ou les ordonnateurs du Trésor public rendront compte à ce comité, auquel assisteront quatre commissaires du comité des finances et deux du comité des contributions publiques.

« *Art. 2.* Les états de paiements à faire dans chaque semaine, pour chaque service public, seront détaillés dans des états énonciatifs de l'objet de chaque paiement et du nom de celui à qui le paiement sera fait.

« *Art. 3.* Le comité des finances fera imprimer toutes les semaines : 1^o l'état détaillé des fonds arriérés de chaque département, au Trésor public, pour la contribution foncière, pour la contribution mobilière, pour les patentes, pour les enregistrements, timbres et hypothèques, pour les douanes nationales, pour les revenus des propriétés foncières de la nation; 2^o celui des paiements effectués dans la même semaine, divisés en autant de chapitres qu'il y a d'objets de services publics, avec les noms des personnes qui auront obtenu les ordonnances.

« Le comité des finances fera pareillement imprimer tous les mois un tableau résumé des recettes et des dépenses du mois, avec les observations qu'il jugera nécessaires. Il donnera tous les trois mois un compte général du trimestre, pareillement accompagné d'observations sur l'état général des recettes et des dépenses; et tous les ans le tableau général des finances de la nation de l'année précédente sera rédigé par les comités réunis des finances et des contributions publiques, avant de présenter à la législature les voies et moyens de fournir aux besoins de l'année courante. »

M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély.) Les administrateurs auxquels vous allez donner l'existence exerceront en quelque sorte sur les ministres, sans qu'il vous soit possible de vous y opposer un veto de la plus grande importance. Vous attribuerez à ces différents administrateurs le droit de décider entre les différents services, quelle somme chaque ministre prendra dans un mois de l'année.

Je suppose qu'il y ait dans tel mois 50 millions à distribuer au Trésor royal, que les différents départements fassent des demandes qui s'élèvent à 60 ou 80 millions : votre comité de trésorerie se trouve nécessairement établi juge, entre les divers départements, de l'urgence des besoins, de

la quotité de la somme qu'il doit leur être donnée; et c'est sous ce rapport que je dis qu'il s'exercerait un veto de la plus grande importance; car vous n'avez pas conçu, et je ne conçois pas moi-même la possibilité d'un appel de décision de ce comité de trésorerie à une autorité supérieure.

Cette hypothèse suffit, Messieurs, pour vous prouver que les fonctions que vous déléguez à ce comité d'administration sont de la plus grande importance, et qu'il n'est pas possible de laisser à la législature le pouvoir de les remettre entre les mains d'un seul homme, parce que ce serait compromettre essentiellement la liberté publique : et je crois que, sous ce point de vue, la question est inconstitutionnelle.

M. Tronchet. Autant que j'ai pu le saisir, M. de Montesquiou a distingué deux choses absolument différentes, mais qui doivent être dans la même main; la fonction pour faire arriver les fonds au dépôt public, et la fonction d'administrer les fonds dans le dépôt public. Or, il me paraît qu'on veut séparer ces deux fonctions. J'avoue que cette séparation me donne, quant à présent, la plus grande inquiétude.

En effet, Messieurs, si l'homme quelconque qui sera chargé de faire arriver des fonds au Trésor public ne les administre pas, vous avez lieu de craindre qu'il n'y mette une grande indifférence; et la responsabilité dans cette partie, quand elle sera bornée à savoir s'il a fait les diligences nécessaires ou non, sera presque nulle.

M. Lebrun, rapporteur. Je pense comme M. Tronchet, et je crois qu'il est impossible de séparer ces deux fonctions. Il faut nécessairement que le versement se fasse des caisses particulières dans le Trésor public; il faut que le bureau de correspondance soit sous la surveillance de l'ordonnateur du Trésor public.

Quant au comité de trésorerie que vous a proposé M. de Montesquiou, je ne le combattrais pas si je croyais qu'il fût possible de l'établir et surtout de le perpétuer; mais j'ose vous annoncer, et l'expérience vous le démontrera, que cette complicité-là ne pourra jamais exister. Il y aura toujours contrariété entre les administrateurs.

M. Tuant de la Bouverie. Il me semble que la loi de la responsabilité que vous avez établie entraîne la nécessité d'avoir un ordonnateur principal. Souvent les corps commettent des fautes graves et il est impossible d'en connaître le véritable coupable. Une négligence légère de la part d'un des membres, une ignorance excusable de la part d'un autre, donnent matière à la mauvaise volonté et à l'adresse d'un troisième de compléter le crime, et cependant alors il est impossible de parvenir à connaître le véritable coupable. Si vous voulez que votre responsabilité ne soit pas un vain mot, vous devez toujours avoir un seul responsable, et conséquemment un unique ordonnateur.

M. de Montesquiou. D'après les différentes observations qui viennent de vous être faites, il me semble que mon projet de décret n'a pas été parfaitement saisi. L'intervalle entre l'arrivée des deniers et la sortie des deniers est la seule chose dont je me suis occupé, et la seule chose qui, jusqu'à présent, a été mal faite, parce qu'elle a toujours été confondue, et avec les moyens de faire arriver l'argent, et avec l'emploi de l'argent quant il sortait du Trésor.

On a observé que les divers besoins pouvant être différents, aux diverses époques de l'année, il était possible que, dans un mois quelconque, un ministre eût besoin d'une somme extraordinaire, et qu'alors le comité de trésorerie aura le pouvoir de le refuser. Je ne crois pas que le projet que j'ai eu l'honneur de vous présenter lui attribue ce pouvoir, car c'est particulièrement, en lui ôtant tout pouvoir, à le soumettre rigidement à la loi, que je me suis attaché.

Je ne vois dans les objections qui ont été faites que des objets de détail qui doivent sans doute être ajoutés au plan général que je vous ai donné; mais ce plan tient à des principes qui, jusqu'à présent, n'ont pas été contredits; et la proposition d'un seul ordonnateur reproduit tous les inconvénients par lesquels nous avons passé. En conséquence, je demande que quand ce projet aura été imprimé et distribué à l'Assemblée, il soit mis en discussion article par article.

M. Briois-Beaumetz. Je demande la priorité pour le projet de M. de Montesquiou, et qu'il soit mis sur-le-champ aux voix.

M. Anson. Je crois qu'on ne pourra pas se dispenser de donner pour fonction à ce comité, que je n'appellerai pas comité de trésorerie, mais comité d'administration du Trésor public, le soin et la correspondance pour faire arriver les fonds.

M. de Montesquiou. Je suis parfaitement d'accord sur ce point-là.

M. Lebrun, rapporteur. Je pense qu'une correspondance pure et simple est insuffisante; car un trésorier du Trésor public aurait emporté les deniers avant que le ministre eût écrit dans le département; il faut qu'il puisse à chaque moment arrêter et faire une première réquisition directe.

M. de Folleville. Permettez-moi de vous faire observer que vous avez organisé le corps politique comme le corps humain. (*Murmures.*) Je demande la permission de suivre ma similitude; le mouvement du sang...

Plusieurs membres : Ah! ah! ah!

M. de Folleville. Le bureau de trésorerie sera ce qui opérera le mouvement du sang, puisque c'est lui qui ouvrira la caisse, pour la verser après cela dans les différents services où il sera nécessaire. Or, je dis que dans ce système il n'y a pas une unité suffisante pour que la besogne aille rondement, et que le corps politique... (*Murmures.*) Le moyen de parer à tous ces inconvénients serait que le ministre de l'intérieur ne fût chargé d'aucune dépense, si ce n'est de la dépense intérieure. Les dépenses étant fixées par le Corps législatif et le ministère qui serait à la tête de la trésorerie n'ayant aucune dépense à faire, vous ne pourriez craindre aucun gaspillage pour vos finances, et la responsabilité porterait essentiellement sur les rentrées simplement; et en général toutes les émissions de fonds ne seraient point à sa disposition, puisqu'il ne serait que le chef d'un bureau, à la délibération duquel il serait soumis pour ces différentes émissions.

Je pense donc qu'il faut établir un bureau de trésorerie, ainsi qu'on vous l'a dit, et y joindre l'agent que vous nommerez ministre de l'inté-

rieur, sous le nom de chef de la trésorerie, et ayant les fonctions d'agence nécessaires pour faire rentrer les fonds sous la surveillance des administrateurs qui composeraient le bureau.

Plusieurs membres : Aux voix ! aux voix !
(La discussion est fermée.)

L'Assemblée, consultée, décrète qu'il y aura un comité d'administration du Trésor public.

M. le Président. Je consulte l'Assemblée sur la priorité demandée en faveur du projet de M. de Montesquiou.
(Cette priorité est décrétée.)

M. de Montesquiou fait une nouvelle lecture de son projet de décret.

L'article 1^{er} est adopté comme suit :

Art. 1^{er}.

« L'administration du Trésor public n'appartiendra à aucun département du ministère. »

Un membre propose, par amendement à l'article 2, de fixer à sept le nombre des commissaires composant le comité de trésorerie.
(Cet amendement est repoussé.)

Les articles 2 et 3 sont décrétés en ces termes :

Art. 2.

« Elle sera confiée à un comité de trésorerie composé de six commissaires nommés par le roi.

Art. 3.

« Chacun de ces commissaires sera chargé de diriger particulièrement le travail d'une des parties suivantes :

- « 1^o La recette journalière ;
- « 2^o La dépense du culte, de la liste civile, des affaires étrangères, des ponts et chaussées, et des dépenses diverses ;
- « 3^o Les paiements des intérêts de la dette publique et des pensions ;
- « 4^o Les dépenses de la guerre ;
- « 5^o Les dépenses de la marine et des colonies ;
- « 6^o La comptabilité. »

M. de Montesquiou. On objecte à propos de l'article 4 la malade ou l'absence d'un des membres. Ma réponse est que le comité réuni est le comité entier ; s'il n'y a que cinq membres, les affaires n'en iront pas moins bien.

M. Alexandre de Lameth. Il me semble qu'il faudrait dire que le comité ne sera censé complet que par la présence de quatre de ses membres au moins.

M. de Montesquiou. J'adopte la motion.

L'article 4 est décrété comme suit, avec l'amendement de M. de Lameth :

Art. 4.

« Il sera établi deux caisses principales : l'une, chargée de la recette journalière, sera toujours ouverte pour recevoir, et ne fera jamais aucun paiement de détail ; elle sera sous la direction d'un commissaire de la trésorerie. L'autre, sous

le nom de caisse générale, ne sera jamais ouverte qu'en présence du comité de trésorerie tout entier, et il sera réputé tel lorsque quatre de ses membres seront présents.

« Les fonds de la caisse de recette seront versés en masse dans la caisse générale, et en seront tirés de même en masse pour être distribués aux différents payeurs. »

L'article 5 est décrété en ces termes :

Art. 5.

« Il sera établi quatre caisses de distribution pour les quatre parties principales des dépenses sous la direction des commissaires de trésorerie chargés de chaque part. »

M. Delavigne. Une disposition additionnelle me paraît nécessaire à introduire dans l'article 6. Ce n'est pas assez, à mon avis, d'avoir décidé que ceux qui composeront le comité ne pourront délibérer qu'au nombre de quatre ; mais il faut encore, pour qu'il y ait une responsabilité possible à exercer, qu'il y ait un monument constant des délibérations des séances, signées de ceux qui y ont assisté.

En conséquence, je propose de placer à la fin de l'article la disposition suivante :

« Il sera dressé un procès-verbal de tout ce qui aura été porté et décidé à chaque séance et ledit procès-verbal sera signé par ceux des membres du comité qui y auront assisté. »

M. de Montesquiou. J'adopte cette motion.

L'article 6 est décrété comme suit :

Art. 6.

« Le comité général de trésorerie s'assemblera au moins trois fois par semaine ; il sera dressé un procès-verbal de tout ce qui aura été porté et décidé à chaque séance, et ledit procès-verbal sera signé par ceux des membres du comité qui y auront assisté. »

Les articles 7, 8 et 9 sont ensuite décrétés en ces termes :

Art. 7.

« À la première séance, le compte de recette lui sera présenté par le commissaire chargé de cette partie ; ce compte contiendra en détail les objets qui seront en retard et ceux qui seront au courant ; il sera fait un double dudit compte, qui sera signé des membres du comité, et adressé sur-le-champ au ministre chargé de surveiller les recettes.

Art. 8.

« Aussitôt après la clôture dudit compte, la caisse générale sera ouverte, et en présence du comité de trésorerie ; les fonds portés en l'état des recettes de la semaine seront versés à la caisse générale ; la décharge en sera donnée au caissier des recettes et un double de cette décharge sera déposé avec les fonds de la caisse pour pièce de comptabilité.

Art. 9.

« Chaque ministre adressera au commissaire de la trésorerie chargé de sa partie, les ordonnances des dépenses de son département. »

M. Duport. Sur l'article 10 du projet, je crois