

COMITÉ D'HISTOIRE DE LA COUR DES COMPTES

ÉTUDES ET DOCUMENTS

QUAND LA COUR DES COMPTES CONTESTAIT LES VOITURES DE FONCTION

Jean-François Potton
Chargé de mission au comité d'histoire

(Avec l'aimable autorisation de Gestion et finances publiques)
Article paru dans le n° 5 de mars 2013

A la suite du contrôle de la comptabilité du Caissier payeur central, gestion 1877, la Deuxième chambre de la Cour des comptes, dans sa séance du 8 juin 1880, au rapport de M. Ducrey, conseiller référendaire, avait décidé l'envoi d'un référé au ministre des finances sur la question des « dépenses de location et d'entretien des voitures et chevaux affectés au service personnel des ministres ».

La question posée était simple : l'Etat doit-il assumer les frais des déplacements des ministres, même à titre professionnel ?

Le référé du 17 juillet 1880 rappelait que « *sa jurisprudence à cet égard n'a jamais varié : de nombreux arrêts ont rejeté des comptes les frais de cette nature, dont le montant a dû parfois être reversé dans les caisses du Trésor. Plusieurs référés ont eu également pour objet de signaler des locations de voitures ou de changement dans les livrées ou d'autres dépenses analogues qui avaient été imputées sur les crédits de matériel* ».

Or, la Cour avait remarqué dans les comptes du Caissier payeur central des dépenses « comprenant les frais de location tantôt d'un landau et d'un coupé simultanément, tantôt d'une seule voiture, pour le service du ministre des finances ». Elle avait donc enjoint au comptable de « *justifier des motifs pour lesquels les fonds de l'Etat avaient pu régulièrement supporter une dépense que la Cour a toujours considéré comme étant personnelle au ministre* ».

Les services avaient répondu que « *si les frais de voiture ont été imputés sur le matériel de l'administration centrale, cela tient à ce que les voitures ont été fournies au ministre non pour son usage particulier, mais pour l'exercice de ses fonctions* ».

Cette réponse, écrit la Cour au ministre, « ne saurait être accueillie sans réserve : il ne semble pas que même pour l'accomplissement des obligations qui résultent des fonctions ministérielles, la dépense dont il s'agit puisse figurer dans les comptes de l'Etat à moins de circonstances exceptionnelles ».

La Cour reconnaissait cependant que « la présence des chambres à Versailles¹ a placé le ministre des finances dans la nécessité de communiquer rapidement et fréquemment entre cette ville et Paris, et que la dépense extraordinaire qu'entraînait ce service exceptionnel pouvait être imputée sur les fonds de l'Etat ». Elle accepta donc d'admettre la dépense pour le passé. Mais « aujourd'hui, l'ordre de choses a changé ; le Gouvernement réside à Paris, et aucun motif ne semble plus pouvoir autoriser à l'avenir l'allocation de dépenses de cette nature, à moins qu'un crédit spécial soit ouvert dans le budget ».

Dans sa réponse du 26 juillet 1880, le ministre des finances Joseph Magnin rappela que la question avait souvent été débattue avant 1870 entre la Cour et les services du ministère. « C'est après un examen très approfondi de ces considérations que je me suis rallié aux objections déjà faites à la Cour par mes prédécesseurs. (...) La Cour s'appuie pour soutenir que le ministre des finances devrait supporter lui-même les frais de sa voiture, sur ce que ces frais ne figurent pas parmi ceux que l'ordonnance du 17 juillet 1844 met à la charge de l'Etat comme conséquence de la concession de logement.

Obligée qu'elle est, par la loi de son institution, de rechercher, à l'appui des paiements qu'elle vérifie, la preuve qu'ils ont pour but d'acquitter une dette de l'Etat, elle conclut du silence de l'ordonnance de 1844 que le paiement par l'Etat d'une dépense qui ne lui a pas été règlementairement imposée est irrégulier et doit donner lieu à reversement.

L'ordonnance de 1844 a été rendue à une époque où le traitement des ministres atteignait le chiffre de 80 000 F.

La loi du 16 septembre 1871 a fixé pour l'avenir ce chiffre à 60 000 F.

On peut se demander, tout d'abord, si l'ordonnance émise en vue d'une situation différente de celle qui l'a suivie a conservé sa force obligatoire. La Chambre des députés a reconnu en 1878, sur le rapport de M. Cochery, que bien qu'elle n'ait pas été abrogée, la loi du 16 septembre 1871 qui autorisait le gouvernement à ouvrir des crédits par décret en dehors des sessions de l'Assemblée nationale ne pouvait recevoir son application sous la législation qui a succédé à l'Assemblée nationale.

Sans insister sur cet ordre d'idées, je ferai remarquer que la voiture du ministre des finances n'a nullement pour objet la satisfaction de ses convenances personnelles, pour lesquelles il est muni d'une voiture dont le prix est directement payé par lui.

Le ministre se sert de la voiture fournie par l'Etat pour les obligations de son emploi, et sa situation ne diffère pas, sous ce rapport, de celle des employés de son

¹ Les Chambres ont siégé à Versailles de 1871 à 1879 pour la Chambre des députés, et de 1875 à 1879 pour le Sénat, avant de regagner à Paris leurs palais respectifs.

ministère, qui se font rembourser sur les crédits du matériel les frais des courses qu'ils sont forcés de faire, de temps à autre, dans l'intérêt du service.

Or, les obligations du ministre ont pris, depuis l'établissement du régime représentatif, une importance qu'elles étaient certes loin d'avoir antérieurement, et le retour des chambres à Paris, en mettant continuellement le ministre en présence des deux assemblées, n'a fait que les accroître dans une proportion notable. Les relations du ministre avec les chambres et avec leurs commissions sont naturellement en raison directe du nombre des projets et propositions de loi ayant un objet financier.

Je rappellerai à ce propos que dans une lettre adressée en 1879 par mon prédécesseur au président de la Chambre des députés, M. Léon Say relevait cette circonstance caractéristique que les projets et propositions de lois de finances étaient en nombre décuple de ceux concernant les autres départements ministériels. D'un autre côté, les réunions du conseil des ministres n'ont jamais été plus fréquentes, et elles se tiennent à des heures où les stations de voitures sont à peu près désertes. Il est donc indispensable que le ministre ait toujours sous la main, et pour éviter une perte de temps dont les affaires publiques pourraient souffrir, un moyen de transport immédiat et assuré.

La Cour demandera peut-être si la voiture privée du ministre ne suffit pas à ce besoin. Mais indépendamment de ce que cette voiture est destinée à servir simultanément au ministre et aux membres de sa famille, il se peut qu'elle soit momentanément hors d'état d'être employée, et alors tous les inconvénients résultant de l'absence d'une voiture personnelle au ministre se présenteraient au grand détriment du service.

La situation du ministre est donc, je le répète avec intention, la même que celle d'un employé auquel est imposé par le service la nécessité d'un déplacement dont les frais lui sont remboursés. Il y aurait un inconvénient moral, qui n'échappera pas à l'esprit judicieux des magistrats de la Cour, à contester au ministre une faculté qui ne saurait être refusée à ses subordonnés.

Il convient enfin, selon moi, que la Cour use avec un grand discernement du droit qu'elle a de rejeter les dépenses qui ne lui paraissent pas incomber à l'Etat. Dans l'espèce actuelle, son intervention dans l'examen de la dépense implique, malgré elle, une ingérence non pas seulement dans la comptabilité, qui est son domaine propre, mais dans l'administration dont elle n'a cependant pas la responsabilité. Il est évident, en effet, que le ministre est seul juge de savoir si le service qu'il administre comporte tel ou tel besoin, et s'il est nécessaire qu'il y soit pourvu. Dans l'hypothèse où le ministre a reconnu cette nécessité, il paraîtrait difficile que la Cour discutât, non pas seulement la régularité du paiement fait, ce à quoi elle est rigoureusement tenue, mais encore l'utilité de la dépense. Il me semble que c'est au pouvoir législatif seulement que ce soin doit appartenir, et les lois de règlement des exercices lui fournissent une occasion toute naturelle de s'en acquitter.

A ce point de vue, et comme je tiens vivement, Monsieur le Premier président, tout en m'éloignant des conclusions de la Cour, à lui laisser sa pleine liberté d'action, si précieuse pour la sauvegarde des intérêts de l'Etat, je verrais avec plaisir que votre

Compagnie insérât, dans son prochain rapport annuel, les observations qu'elle m'a soumises sur l'objet que je traite en ce moment, et qu'elle les fit suivre de la reproduction de la réponse.

Les Chambres auraient ainsi sous les yeux tous les éléments susceptibles des les éclairer, et la décision qui interviendrait servirait naturellement de règle à l'avenir. (...).

La Cour des comptes n'eut pas l'occasion de relever le défi : quelques mois plus tard, par une nouvelle lettre du 31 décembre 1880, le ministre Joseph Magnin changea d'avis. Il s'était avisé que la Cour ne pourrait aborder le sujet que dans le rapport public de 1882. Or, la Cour n'avait admis la dépense que dans le cadre de la situation exceptionnelle de la présence des chambres à Versailles, et avait explicitement suggéré que l'ouverture d'un crédit au budget pour ce type de dépense mettrait un terme à la controverse. Dans cette attente, et ne voulant pas que la responsabilité pécuniaire du Caissier central fut mise en œuvre, le ministre Magnin informa le Premier président qu'il avait reversé au Trésor une somme de 10 860 francs, correspondant aux frais de l'espèce depuis sa nomination en novembre 1879 jusqu'à la fin décembre 1880, et qu'il avait résilié le marché de location passé pour l'exercice 1881. Il déclarait prendre à sa charge personnelle les frais de location de voiture jusqu'à ce que le Parlement ait autorisé la prise en charge de ces dépenses par le budget de l'Etat.

Cet incident relativement modeste ne peut se comprendre que par référence à la situation ancienne des ministres, qui, depuis l'ancien régime, ne bénéficiaient que de la mise à disposition de leur « hôtel », et devaient supporter tous les frais de fonctionnement de leur « maison », depuis leur cuisinier jusqu'à leurs palefreniers. Ils devaient assumer tous leurs frais de déplacement, et même amener leur mobilier et leur vaisselle, sauf si le « Garde-meuble », ancêtre du Mobilier national, y avait pourvu. Le traitement élevé qui leur était accordé, et qui s'apparentait à une liste civile, devait leur permettre de vivre sur un grand pied, ce qui était considéré comme indispensable. A partir du moment où ce traitement était réduit de 20 000 francs, bien que restant élevé, la question de la prise en charge par l'Etat de dépenses manifestement professionnelles ne pouvait manquer d'être soulevée. On n'en remarquera pas moins la rigueur inflexible de la Cour, qui fit plier un ministre...

Jean-François POTTON
