

Christian DESCHEEMAER
Président du Comité d'histoire de la Cour des comptes

Les rapports de la cour des comptes avant 1832 : avis de recherche

Mots-clés : histoire - Cour des comptes - rapport de la Cour des comptes

Le rapport de la Cour des comptes devient public en 1832. Entre 1807 et 1831, il n'existe aucune collection complète des rapports à l'Empereur puis des rapports au Roi, d'autant plus difficile à constituer que pendant quelques années, la Cour a présenté deux rapports.

La réforme de 1832 : le rapport devient public

Le rapport annuel de la Cour des comptes a un caractère public depuis la loi du 21 avril 1832. Son article 15 dispose en effet que « le rapport dressé chaque année par la Cour des comptes en vertu de l'article 22 de la loi du 16 septembre 1807 sera imprimé et distribué aux Chambres ». En liaison avec la direction de la documentation et des archives de la Cour, la Bibliothèque nationale de France vient de mettre en ligne sur Gallica les plus anciens rapports publics, ceux de 1831 (millésime correspondant à une publication en 1833) à 1879. C'est une bonne nouvelle pour les lecteurs de la Revue qui s'intéressent à l'histoire, car ces documents étaient peu accessibles.

Le choix de la publicité est expliqué par la Cour des comptes dans son rapport sur l'année 1831 :

« On a pensé que, dans un gouvernement qui exige le concours des deux Chambres pour la solution de toutes les questions d'ordre public et de finances, il était indispensable de porter à leur connaissance les observations que la loi du 16 septembre 1807 ne nous avait demandées que pour l'examen du Prince ». La Cour attend beaucoup de cette diffusion : « cette loi (...), en donnant une plus grande publicité à nos observations, nous fera concourir plus efficacement à la rectification des erreurs, à la répression des abus, au progrès des améliorations et au maintien de la régularité dans la marche de tous les services »¹.

Depuis 1826, le rapport au Roi sur les comptes d'une année était publié avec la déclaration générale sur les comptes de la même année et sur la situation définitive de l'exercice précédent. Dans le cas du rapport sur 1831, délibéré et arrêté en la chambre du conseil de la Cour des comptes les

¹ Préambule du rapport public de 1831. Barbé-Marbois, dont l'opinion avait varié, était alors hostile à la diffusion du rapport annuel aux Chambres (Jean-François Potton Barbé-Marbois *La justice et les comptes*, éditions Michalon, 2007).

20, 21 et 22 mai 1833, il est accompagné par la déclaration générale prononcée en audience solennelle, chambres assemblées, le 16 mars 1833. Les deux documents se complètent et sont imprimés sous une couverture commune. Les ordonnances royales des 9 juillet et 26 novembre 1826 qui ont prévu la déclaration générale, première forme de certification des comptes de l'État, ont elles-mêmes été précédées par des ordonnances sur les comptes des comptables des finances et sur les comptes des ministres.

Avant 1832, le rapport à l'Empereur ou au Roi

Le rapport annuel proprement dit est l'héritier direct du rapport au Roi qui succède lui-même au rapport à l'Empereur. La loi de 1832 le rend public sans en modifier la teneur. Le préambule du premier rapport public ne laisse pas de doute sur cette continuité qui est confirmée par une note du Premier président aux conseillers référendaires du 10 mai 1833². A ceux-ci, il demande seulement que les observations destinées au rapport annuel comportent des explications suffisantes. Ce que le Premier président Barbé-Marbois³ veut, c'est donc que les référendaires prêtent attention à la clarté de leur rédaction, « maintenant que le rapport est imprimé et distribué aux chambres législatives ». Il n'est pas question de transformer le rapport.

Malgré cette continuité, remonter dans le passé avant la Monarchie de Juillet n'est pas une tâche aisée, car il n'existe pas de collection complète des rapports annuels des années qui ont suivi la création de la Cour des comptes. De surcroît, il a existé dans les toutes premières années non pas un, mais deux rapports à l'Empereur. L'un des rapports se fondait sur la loi de 1807 créant la Cour des comptes, l'autre sur la Constitution de l'an XII (1804).

Le rapport à l'Empereur prévu par la loi de 1807

Le rapport à l'Empereur est mentionné dans la loi du 16 septembre 1807. Son article 22 prévoit en effet un rapport dans lequel sont réunies des observations résultant des contrôles de la Cour des comptes de l'année écoulée. Il s'agit d'une sélection faite par une commission spéciale composée de commissaires choisis chaque année par l'Empereur et qui semble conçue comme extérieure à la Cour même si le texte de la loi ne le précise pas. Mais dès la première année, c'est-à-dire dès 1809 (pour le rapport 1808), Barbé-Marbois, qui en est membre de droit, fait nommer comme commissaires des membres de la Cour

(présidents de chambre et maîtres) et il en est de même en 1809⁴.

La commission pour 1809 est nommée par un décret du 16 mars 1810⁵, tient deux réunions et adopte un « cahier des secondes observations », autrement dit une sélection des observations de gestion réunies pendant l'année par les référendaires lors de leurs contrôles. La commission l'arrête le 1^{er} juin 1810 et l'architrésorier Lebrun le transmet à l'Empereur le 9 juillet 1810. C'est ce rapport, devenu de facto dès l'origine un rapport de la Cour⁶ et non celui d'une commission externe, qui est l'ancêtre légitime du rapport public. Est-ce pour autant le véritable ascendant du rapport public ?

L'autre rapport à l'Empereur fondé sur le sénatus-consulte de floréal an XII

Une recherche de paternité ménage parfois des surprises. Il existe en effet à l'époque un autre rapport annuel « à Sa Majesté l'Empereur et Roi⁷ » sur les travaux de la Cour qui peut aussi prétendre être l'ancêtre direct du rapport public. Lui seul est délibéré par « les chambres assemblées » de la Cour et il est donc en droit, et non seulement en fait, un rapport de la Cour. Le rapport de 1809, arrêté le 1^{er} février 1810, quatre mois avant le rapport précédemment cité, comporte quelques pages sous le titre « vues de réformes et d'améliorations proposées par la Cour en 1809 en exécution de l'article 42 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804)⁸ ». Comme l'autre rapport, il est transmis sous forme manuscrite à Napoléon par l'architrésorier Lebrun.

L'année 1809 est instructive : deux rapports à l'Empereur, manuscrits mais reliés, ont été retrouvés récemment aux Archives nationales⁹, celui de la commission (le « cahier des secondes observations ») fondé sur la loi de 1807 et celui de la Cour, sans fondement légal précis sauf, pour une de ses parties, le sénatus-consulte de l'an XII. Ce texte s'appliquait initialement à la Commission de la Comptabilité nationale, l'institution que la Cour des comptes a remplacée. Les deux rapports à l'Empereur sont à la fois des rapports d'activité et des rapports d'observations. Ils comprennent de nombreuses annexes. Le double emploi est patent entre les deux documents.

Sont présentés dans ces deux rapports les différents comptes relevant de la compétence de la Cour, l'indication du fait qu'ils ont été jugés ou qu'ils ne le sont pas encore, avec souvent une opinion sur leur fiabilité. En 1809, de nombreux

² Extraits insérés dans un recueil imprimé après l'incendie du Palais d'Orsay de 1871, recueil qui reprend les notes diffusées aux référendaires depuis 1807 dès lors que des exemplaires subsistent et que ces notes trouvent encore à s'appliquer.

³ Premier président, sauf pendant les Cent Jours, de la création de la Cour en 1807 jusqu'à sa démission en avril 1834 à l'âge de 89 ans.

⁴ La loi prévoit quatre commissaires. Le rapport de 1809, établi en 1810, n'en mentionne pourtant que trois : Delpierre, président de chambre, Arnould et Girod de l'Ain, maîtres (on dira après 1813 conseillers-maîtres).

⁵ Qui curieusement ne figure pas dans le Dufresne, recueil manuscrit en plusieurs volumes élaborés par le greffier en chef de la Cour après l'incendie de 1871 et conservé à la bibliothèque de la Cour.

⁶ Le Procureur général Garnier a assisté aux séances de la commission.

⁷ D'Italie.

⁸ L'article 42 de la Constitution de l'an XII définit les compétences de l'architrésorier, intermédiaire entre l'Empereur et l'institution de contrôle, et mentionne à la fois les comptes rendus d'activité et les « vues de réforme et d'améliorations ». Sous la Restauration, les attributions de l'architrésorier seront reprises par le Chancelier de France (ordonnance du 25 juillet 1814).

⁹ Archives de la Secrétaire d'État impériale (A.N. AF/IV/1075)

développements concernent les « comptabilités arriérées » qui couvrent la période 1759-1799¹⁰ et datent parfois de la guerre de Sept ans. La Cour souligne le travail de contrôle effectué par cent vérificateurs dirigés par neuf référendaires pour apurer cet arriéré. Résolument optimiste, elle considère qu'en deux ou trois ans la tâche sera achevée, ce qui se révélera presque exact puisque Napoléon enverra un message de félicitations à Barbé-Marbois à ce sujet le 5 avril 1813¹¹. Les comptabilités nouvelles (c'est-à-dire à partir de 1799) comprennent une série de comptes à juger, le plus important étant celui du Caisier général du Trésor public.

Le rapport à l'Empereur de 1809 reflète l'expansion territoriale de l'Empire : « administration des sels et tabacs au-delà des Alpes », départements de la Dyle, de l'Ille d'Elbe, des Apennins, du Léman, de Rhin et Moselle, de la Sarre, par exemple. Si aucun compte colonial n'a été produit à la Cour, à cause de la Marine britannique qui bloque les liaisons maritimes, la comptabilité de l'armée d'Égypte, qui porte sur quatre années, a pu être établie et jugée. La Cour, qui s'attendait à y trouver « désordre et confusion », formule une opinion favorable sur sa tenue et souligne le montant limité, vu les circonstances, des pertes de fonds.

Le manque d'intérêt de Napoléon pour les mesures administratives proposées par la Cour

La Cour ne vit pas hors du monde administratif. Elle sait que de sérieuses lacunes existent dans les pays conquis et que le désordre administratif et financier règne entre l'arrivée des troupes françaises et le moment où une administration organisée, qu'elle soit civile ou militaire, est en place. « On sait en général, est-il écrit, que les recouvrements – contributions de guerre et autres – ont été considérables mais on ignore si des comptes ont été rendus, à qui ils ont pu l'être, si même ils ont été rédigés ». Les critiques restent toutefois mesurées, l'Empereur les appréciant peu. La Cour n'aurait pas écrit, comme Mollien le fait dans ses Mémoires, « pendant que le domaine extraordinaire appelait à lui tous les profits de la guerre, le trésor public supportait presque toutes les charges¹² ».

En 1809, la différence de ton est marquée entre le commentaire de la Cour sur sa propre activité de contrôle et l'appréciation sur les suites données par l'Empereur à ses observations. Sur le premier point, la juridiction n'hésite pas à se décerner à plusieurs reprises un satisfecit : « La Cour n'existe que depuis deux ans et sa marche est aussi régulière, aussi mesurée que si elle comptait une

longue suite d'années ». Sur le deuxième point, sa déception est sensible alors que l'usure du temps n'a pu encore se faire sentir.

Les propositions d'« améliorations » ne retiennent pas l'attention de Napoléon. La scène internationale est pourtant calme mais l'Empereur les reçoit alors qu'il vient d'épouser Marie-Louise d'Autriche.

L'absorption d'un rapport par l'autre

Les deux rapports mêlent statistiques d'activité et observations critiques, assorties ou non de recommandations, et il est surprenant que deux documents faisant double emploi soient adressés à un souverain peu intéressé par les questions règles budgétaires et comptables. En transmettant ensemble, le 9 juillet 1810, les deux rapports 1809, l'architrésorier s'en est nécessairement rendu compte.

Assez rapidement, les deux rapports n'en ont plus fait qu'un mais l'auteur de ces lignes n'est pas en mesure de préciser quand. C'est le rapport délibéré et arrêté par la Cour qui absorbe le rapport prévu par l'article 22 de la loi de 1807 tout en reprenant cette référence légale. Cette transformation a impliqué la disparition de la commission spéciale et une fusion des contenus des rapports.

L'année 1809 est la seule pour laquelle on dispose des deux rapports. Les deux rapports de l'année 1808 ne sont pas connus, mais on sait, par les allusions et mentions qui figurent l'année suivante, qu'ils existaient. Pour 1810, un seul rapport existe aux Archives nationales¹³ : c'est le rapport de la Cour et non celui de la commission de sélection, ce qui ne signifie pas que ce dernier n'ait pas existé. Des années suivantes ne sont connus que le rapport de 1813¹⁴, lui aussi délibéré par les chambres assemblées de la Cour. Il porte la date du 21 mai 1814 et est donc adressé au roi Louis XVIII. Le « cahier des secondes observations » a disparu et ce d'autant plus facilement que la commission instituée par décret n'avait compétence que pendant un an.

De l'époque de la Restauration seuls sont actuellement disponibles les rapports 1827, 1828 et 1829, avec la même remarque : un seul rapport par an, délibéré par la Cour. Il est probable que l'autre rapport, celui de la commission de sélection, n'a pas survécu à la chute de l'Empire et – hypothèse – que Barbé-Marbois, conscient du double emploi, ait fait en sorte que seul subsiste le rapport adopté par la Cour. Toujours est-il que le rapport délibéré par la Cour s'est substitué au rapport de la commission prévue par la loi de 1807, comme le préambule du rap-

¹⁰ L'année 1799 qui sépare les comptabilités arriérées des comptabilités nouvelles est celle où Napoléon prend le pouvoir (18 Brumaire).

¹¹ Moniteur du 8 avril 1813.

¹² *Mémoires d'un ancien ministre du Trésor public*, tome III (année 1810), édition critique sous la direction de Matthieu de Oliveira, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2019.

¹³ Même cote A.N. AF/IV/1075. La bibliothèque de la Cour des comptes en possède une transcription dactylographiée.

¹⁴ Retrouvé dans les archives de la Maison du Roi (A. N. 0/3/566, fonds Maison du Roi).

port public de 1831 le montre. Le contenu du rapport annuel a évolué vers ce qui deviendra durablement la présentation des rapports public : des rubriques par comptabilité ou par nature d'irrégularité.

Retrouver l'ensemble des rapports d'avant 1832

À ce stade, un constat s'impose : il n'est pour le moment pas possible de constituer une collec-

tion complète des rapports à l'Empereur puis au Roi pour la période de 1807 à 1831. Durant ces 25 premières années de la Cour des comptes, une courte période existe, après la création de la Cour, pendant laquelle deux rapports ont été rédigés et transmis chaque année au Souverain ; sa durée exacte n'est pas connue. Ce bref article se clôt en conséquence par un avis de recherche des rapports manquants, soit plus d'une vingtaine¹⁵. ■

¹⁵ Une question supplémentaire se pose : les « vues de réformes et d'améliorations » du sénatus-consulte de floréal an XII ont-elles donné lieu à des rapports ou à des courriers transmis à l'Empereur par la Commission de la Comptabilité nationale entre 1804 et 1807 ?