

## CHAPITRE X

### LE REVENU (1)

Du Revenu. En traitant de l'armée je me proposais simplement de déterminer les principes régissant les rapports entre la force armée du pays et la loi ; de même, dans ce chapitre relatif au revenu, mon but n'est pas de donner même une simple esquisse des matières concernant l'établissement, la perception et la dépense du revenu national ; il est seulement de montrer que le recouvrement et la dépense du revenu, et en général tout ce qui s'y rapporte, obéissent à des règles strictes de droit. On remarquera, en particulier, trois choses — la *source* du revenu public — l'*autorisation* pour la dépense de ce revenu — et les *garanties* prises par la loi pour assurer la bonne *appropriation* du revenu public, c'est-à-dire pour assurer que la dépense en soit faite de la manière exactement prévue par la loi.

Sa source. *Source du revenu public.* — D'après Blackstone et autres autorités, le revenu se compose du revenu héréditaire ou « ordinaire » de la Couronne et du revenu « extraordinaire » provenant des taxes établies par le Parlement. Historiquement, cette distinction offre de l'intérêt. Mais, quant à nous, il est inutile de nous embarrasser du revenu héré-

(1) STEPHEN, *Commentaries*, II, p. 330-383 ; HEARN, *Government of England*, 2<sup>e</sup> édit., c. 43, p. 351-388 ; MAY, *Parliamentary Practice*, 8<sup>e</sup> édit. ch. XXI ; voyez Exchequer and Audit Act, 1866, 29 et 30 Vict. c. 39, et 1 et 2 Vict. c. 2, s. 2.

ditaire de la Couronne, provenant des terres de la Couronne des droits d'amirauté, etc. ; cela ne forme qu'une portion insignifiante des ressources du pays, puisque ces revenus héréditaires ne dépassent guère £ 500.000 par an. En outre, à l'heure actuelle, ils n'appartiennent pas spécialement à la Couronne ; au commencement du règne du présent roi, en effet, comme au commencement du règne de Victoria et au début de celui de Guillaume IV, les revenus héréditaires furent échangés contre une « liste civile » déterminée, c'est-à-dire contre une somme payable annuellement pour soutenir la dignité de la Couronne. Dès lors, aujourd'hui, le revenu héréditaire tout entier est versé dans l'Echiquier national et fait partie du revenu de la nation. Nous devons donc, laissant le revenu héréditaire de côté, porter toute notre attention sur ce qui est assez bizarrement appelé le revenu « extraordinaire », mais ce qui, en réalité, est le revenu ordinaire ou parlementaire de la nation.

Le revenu général du pays s'élève annuellement à près de £ 102.000.000, en chiffres ronds (1). Il est fourni entièrement par des taxes établies par la loi, si nous laissons de côté le petit revenu héréditaire de la Couronne (2). Le revenu national repose donc entièrement sur la loi et sur la loi votée par le Parlement ; c'est la création d'Acts du Parlement.

Aujourd'hui que personne ne s'imagine que des taxes

(1) Le Chancelier de l'Echiquier, dans son budget du 16 avril 1896 (39 Hansard, 4<sup>e</sup> série, p. 1035), évaluait le revenu total pour l'exercice 1895-96 (recettes de l'Echiquier) à 101.974.000 £.

(2) Il faut remarquer que l'excise héréditaire sur la bière fait encore partie des revenus héréditaires de la Couronne, et malgré que l'excise héréditaire ne soit pas levé aujourd'hui, le droit de la Couronne pourrait encore être remis en vigueur, si, à une époque quelconque, le droit aux revenus héréditaires n'était pas abandonné. Voyez DOWELL, *History of Taxation*, I, p. 24-26 ; IV, p. 132-133 ; 12 Car. II. c. 24 ; 11 Geo. IV. et 1 Will. IV. c. 51 ; 1 et 2 Vict. c. 2, s. 7.

puissent être établies autrement qu'en vertu d'un Act du Parlement, beaucoup pourraient se faire une idée fautive de la relation exacte qui existe entre la perception de l'impôt et les sessions du Parlement. Bien des gens disent souvent que, si le Parlement n'était pas réuni, aucune taxe ne pourrait être légalement exigée, et que par conséquent, la convocation du Parlement est assurée par la nécessité de remplir l'Echiquier national. Cette idée est fortifiée par l'étude des périodes telles que le règne de Charles I<sup>er</sup>, pendant lesquelles la Couronne ne pouvait obtenir légalement les subsides nécessaires sans l'intervention constante du Parlement. Mais l'idée que, aujourd'hui, pas un centime ne pourrait être levé si le Parlement cessait d'être réuni, n'est pas fondée. Des millions pourraient entrer dans le Trésor public, même si le Parlement ne siégeait pas du tout. Si, en effet, toute taxation dépend d'un Act du Parlement, cela ne veut pas dire que la taxation repose aujourd'hui sur des Acts annuels ou temporaires.

Les impôts sont établis de deux façons différentes, soit par des Acts permanents, soit par des Acts annuels.

Des taxes, représentant les quatre cinquièmes au moins du revenu total annuel, sont établies par des Acts permanents ; ces taxes sont le land-tax (1), l'excise (2), les droits de timbre (3), etc. Ces taxes pourraient être perçues même si le Parlement n'était point convoqué pendant plusieurs années. Nous pourrions tous — pour prendre un exemple qui se présente de lui-même — être légalement contraints à acheter les timbres pour nos lettres, même si le Parlement ne devait pas se réunir, par exemple, jusqu'en 1905.

D'autres taxes, notamment l'income-tax, dont le produit forme le restant du revenu national, sont établies par des lois annuelles. Si, par un hasard quelconque, le Parlement

(1) 38 Geog. III, c. 5.

(2) STEPHEN, *Commentaries*, II, p. 566-569.

(3) Stamp Act, 1891, 54 et 55 Vict. c. 39.

n'était pas convoqué pendant une année, personne ne serait légalement tenu de payer l'income-tax.

Cette distinction entre le revenu dépendant d'Acts permanents et le revenu dépendant d'Acts temporaires est digne d'attention ; mais ce qu'il convient surtout de remarquer, c'est que toutes les taxes sont établies par la loi et que personne ne peut être forcé de payer un seul shilling d'un impôt pour lequel on ne pourrait prouver clairement aux juges qu'il est dû en vertu d'un Act du Parlement.

*Autorisation d'effectuer la dépense du revenu.* — Autrefois, le revenu une fois levé par l'impôt était vraiment et en réalité un don (*grant*), un cadeau (*gift*) fait à la Couronne par les Chambres du Parlement. Les *grants*, tels que ceux qui furent accordés à Charles I ou à Jacques I, étaient réellement des donations faites au roi. C'était pour le roi un devoir moral de couvrir les dépenses du gouvernement, tant au moyen des *grants* à lui faits que du revenu héréditaire ; les dons faits au roi par le Parlement ne furent jamais destinés à être, comme l'on dit, de l'argent à mettre dans sa poche (1). Toutefois, à la vérité, c'était de l'argent dont le roi ou ses ministres pouvaient régler et dont ils réglaient l'emploi. Une des particularités qui caractérisent la Constitution anglaise, c'est la survivance des principes du Moyen Age, identifiant plus ou moins la propriété du roi avec le revenu national, bien qu'ait pris fin l'état social auquel appartenaient ces idées. Du temps de George III, plusieurs dépenses publiques, telles que les traitements des juges, étaient imputées sur la liste civile, et étaient ainsi confondues avec la dépense privée du roi. Aujourd'hui, cependant, tout le revenu public est regardé non pas comme la propriété du roi, mais comme le revenu national. A cet égard, deux points exigent une observation spéciale.

1° Tout le revenu de la nation est versé à la Banque

(1) Voyez le préambule, 1 Anne, c. I.

d'Angleterre (1) au « compte de l'Echiquier de sa Majesté » (2), surtout par l'intermédiaire de l'Office du Revenu Intérieur (*Inland Revenue office*).

Cet Office n'est qu'un simple lieu de réception des taxes, c'est une vaste tire-lire dans laquelle, jour par jour, on verse les fonds provenant du recouvrement des taxes, et d'où, quotidiennement, ces fonds sont portés à la Banque. Voici, je crois, ce qui se passe : Chaque jour, de grosses sommes sont reçues à l'*Inland Revenue Office* ; chaque après-midi, deux messieurs en voiture viennent de la Banque. Ils examinent les comptes du jour avec les fonctionnaires de l'Office ; ils ne partent pas avant d'avoir mis au clair tous les articles ; ils prennent alors tout l'argent reçu ; ils s'en reviennent à la Banque d'Angleterre avec cet argent et là ils versent les fonds.

2° Pas un sou du revenu ne peut être légalement dépensé qu'en vertu d'un Act du Parlement.

Cette autorisation peut être donnée par un Act Permanent — tel par exemple le *Civil List Act*. (1 et 2 Vict. c. 2) ou le *National Debt and Local Loans Act*, 1887 ; — ou bien elle peut être donnée par l'*Appropriation Act*, c'est-à-dire par la loi annuelle par laquelle le Parlement « approprie » ou fixe les sommes qui devront être appliquées à des objets — par exemple l'entretien de l'armée et de la marine — non déjà prévus, comme l'est le service de la dette nationale, par des Acts permanents.

D'une manière générale, voici comment les choses se passent.

(1) Ou à la banque d'Irlande. Voyez *Exchequer and audit departments Act*, 1866 (29 et 30 Vict. c. 39) s. 10.

(2) *Ibid.*, cf. *Control and Audit of Public Receipts and Expenditure*, p. 7-8. Mais un système d'*appropriations in aid* a été introduit pendant ces dernières années ; c'est-à-dire que certaines sommes, qui étaient considérées auparavant comme recettes extraordinaires (*extra receipts*) et versées à l'Echiquier, ne sont pas versées à l'Echiquier, mais sont employées par le département qui les a reçues en déduction des fonds votés par le Parlement.

On verse à la Banque d'Angleterre un revenu national provenant de différentes taxes et s'élevant à environ 102.000.000 £ par an. Ces 102.000.000 £ constituent le revenu ou « fonds consolidé » (*consolidated fund*).

A moins de violer la loi, pas un sou de cette somme n'est payé sans l'autorisation d'un Act du Parlement. L'autorisation d'effectuer les paiements sur le fonds consolidé est donnée en bien des cas par des lois permanentes ; c'est ainsi que tous les intérêts de la Dette publique sont payés sur le fonds consolidé en vertu de la loi de 1887 (*National Debt and Local Loans Act*, 1887). Dans les autres cas, l'autorisation est donnée par une loi annuelle, savoir l'*Appropriation Act*, qui détermine la façon dont devront être dépensés les subsides accordés par le Parlement et qui ne sont pas déjà appropriés par des lois permanentes ; Dans les deux cas, — et c'est le point principal — les paiements effectués sur le revenu national sont effectués par l'autorité de la loi, savoir, en vertu des dispositions d'une loi spéciale du Parlement.

Les détails sur la méthode suivie pour le vote annuel des subsides et leur appropriation par le Parlement sont amplement traités dans les ouvrages qui s'occupent de la pratique parlementaire (1). Ce qui doit nous préoccuper ici, c'est le fait que chaque article de dépense — telle par exemple la solde de l'armée et de la marine — qui n'est pas déjà autorisée par une loi permanente l'est, en définitive, par l'*Appropriation Act* de l'année ou par des lois spéciales qui, pour des raisons d'utilité publique, sont votées avant l'*Appropriation Act* et qui y sont énumérées. Ainsi, la dépense, de même que la levée de l'impôt, repose entièrement et uniquement sur des décisions du Parlement.

*Garanties prises pour assurer l'appropriation exacte du Revenu.* — Quelle est, peut-on demander, la garantie réelle que les sommes payées par les contribuables sont dé-

Garantie pour l'appropriation exacte du revenu.

(1) Voyez en particulier MAY, *Parliamentary Practice*, ch. XXI.

pensées par le gouvernement conformément à la volonté du Parlement?

On peut répondre que cette garantie est fournie par un système de contrôle et de vérification (*audit*). Grâce à ce système, pas un sou des fonds publics ne peut être obtenu par le gouvernement sans l'autorisation de certaines personnes — tout à fait indépendantes du Cabinet, il faut le noter — qui ont pour mission de s'assurer que nul paiement n'est effectué sur le Trésor public qui ne soit autorisé par la loi. Les mêmes fonctionnaires ont plus tard à examiner la façon dont les fonds ainsi sortis des caisses publiques ont été réellement dépensés, et ils sont tenus de faire au Parlement un rapport sur toute dépense qui n'a pas ou semble n'avoir pas été autorisée par la loi.

Le centre de ce système de contrôle parlementaire est le Contrôleur et Vérificateur général, *The Comptroller and Auditor General* (1).

C'est un haut fonctionnaire, absolument indépendant du Cabinet ; il ne fait point de politique, car il ne peut faire partie ni de la Chambre des communes ni de la Chambre des lords. Il est nommé ainsi que son subordonné le Contrôleur et Vérificateur général adjoint — *the Assistant Comptroller and Auditor General*, — par lettre patente sous le grand sceau ; il tient ses fonctions à titre inamovible — *during good behaviour* — et ne peut être révoqué que sur une adresse des deux Chambres du Parlement (2). Il est à la tête de l'Echiquier et de l'*Audit Department*. Il réunit ainsi sur sa tête deux charges qui appartenaient autrefois à des fonctionnaires différents. Il contrôle la sortie des deniers publics, il vérifie les comptes publics. Il est donc appelé à remplir deux fonctions différentes, qui — le lecteur ne

(1) *Control and Audit of Public Receipts and Expenditure*, 1883.

(2) *The Exchequer and Audit Departments Act*, 1866 (29 et 30 Vict. c. 39) sec. 3.

doit pas l'oublier — sont entièrement distinctes l'une de l'autre.

Dans l'exercice de son droit de contrôle, le Contrôleur général doit, avec l'aide des fonctionnaires placés sous ses ordres, voir si tout le revenu public, déposé comme nous le savons à la Banque d'Angleterre au compte de l'Echiquier, est dépensé en vertu d'une autorisation légale, c'est-à-dire en vertu des dispositions d'un Act du Parlement.

Le Contrôleur général peut le faire parce que, quand la Trésorerie — qui est la seule administration capable de retirer des fonds de la Banque — a besoin d'argent pour le service public, elle doit adresser une réquisition au Contrôleur général, en vue d'autoriser le paiement sur les fonds déposés à la Banque de la somme requise (1).

Comme nous l'avons déjà dit, les paiements faits par la Trésorerie sont effectués soit en vertu de lois permanentes du Parlement pour ce qu'on appelle techniquement les *consolidated fund services*, comme par exemple le service des intérêts de la Dette publique, soit en vertu de l'*Appropriation Act* annuel, pour ce qu'on appelle techniquement les *supply services*, comme par exemple le paiement des dépenses de l'armée ou de la marine.

Dans les deux cas, le Contrôleur général doit, avant d'accorder le crédit nécessaire, s'assurer qu'il y est autorisé par les termes de l'Act en vertu duquel le crédit est demandé. Il doit aussi s'assurer que toutes les formalités légales, requises pour obtenir des fonds publics de la Banque, ont bien été remplies. Il ne doit accorder et n'accordera le crédit pour la somme demandée avant de s'être assuré de tout cela ; et tant que le crédit n'a pas été obtenu, aucune somme ne peut être retirée de la Banque.

A beaucoup de lecteurs il semblera qu'obtenir du Contrôleur général une autorisation du crédit (*grant of credit*)

(1) Voyez *Control and Audit of Public Receipts and Expenditure*, 1883, p. 61-64 et Formes, n° 8 à n° 12.

est une simple formalité. Et nous pouvons supposer que, dans la plupart des cas, c'est en effet une chose toute naturelle. Toutefois, c'est une formalité qui fournit à un fonctionnaire qui n'a aucun intérêt à s'écarter de la loi, l'occasion d'empêcher la moindre irrégularité de la part du gouvernement en ce qui concerne l'emploi des fonds publics. Chose assez curieuse, c'est à une époque relativement récente que le pouvoir du Contrôleur général de mettre un frein aux dépenses du gouvernement a été poussé jusqu'à sa dernière limite. En 1811, l'Angleterre était engagée dans une grande guerre avec la France ; le roi était fou ; une loi de régence n'était pas encore votée ; un million de livres sterling était demandé pour le paiement de la marine. Lord Grenville, alors *Auditor* de l'Echiquier, dont la charge correspondait jusqu'à un certain point avec celle du *Comptroller and Auditor General* actuel, refusa d'adresser à la Banque l'ordre nécessaire et ainsi empêcha le million de sortir, bien qu'il eût été accordé par le Parlement. Le motif du refus de Lord Grenville était qu'il n'avait reçu aucune autorisation revêtue du grand sceau ou du sceau privé ; or, la raison pour laquelle il n'avait reçu aucune autorisation revêtue du sceau privé, c'était que le roi était incapable d'apposer la signature autographe ; la signature autographe n'étant pas apposée, les clerks du sceau privé estimaient, — du moins on le disait, — qu'ils ne pouvaient pas, à raison de leur serment, permettre la promulgation des lettres du sceau privé sur le vu desquelles le mandat revêtu du sceau privé était alors préparé. Chacun connaissait la véritable situation. Les fonds avaient été accordés par le Parlement et l'irrégularité dans la publication des mandats était purement technique. Cependant les juristes de la Couronne — qui font partie du ministère — reconnurent que Lord Grenville et les clerks du sceau privé étaient dans leur droit. Cet étalage intempestif — qui paraîtra même déraisonnable à des lecteurs modernes — de scrupules juridiques cachait pro-

blement un bon tour politique. Si Lord Grenville et ses amis n'avaient pas autant désiré que le ministère pressât le vote du projet de loi sur la régence, les fonctionnaires de l'Echiquier auraient peut-être trouvé le moyen de sortir des difficultés techniques qui leur semblaient insurmontables ; il est impossible de ne pas soupçonner Lord Grenville d'avoir agi plutôt comme leader d'un parti que comme *Auditor* de l'Echiquier. Quoiqu'il en soit, les débats de 1811 (1) démontrent qu'un Contrôleur général peut, s'il le veut, arrêter immédiatement toute irrégularité touchant les fonds publics.

En tant qu'*Auditor*, le Contrôleur général vérifie tous les comptes publics (2) ; il fait chaque année au Parlement un rapport sur les comptes de l'année précédente. Les comptes des dépenses effectuées en vertu de l'*Appropriation Act* sont soumis par lui, au commencement de chaque session, au Comité des Comptes publics de la Chambre des communes — Comité chargé de l'examen des comptes — ; ces comptes font apparaître l'appropriation des sommes accordées par le Parlement pour couvrir les dépenses publiques. Cet examen n'est pas une simple formalité, ni une révision superficielle ; un simple coup d'œil jeté sur les rapports du Comité montre que les plus petites dépenses présentant la plus légère apparence d'irrégularité — alors même qu'il ne s'agirait que d'une livre ou deux — sont examinées et discutées par le Comité. Les résultats des discussions sont publiés dans des rapports soumis au Parlement.

Le résultat général de tout ce système de contrôle et de vérification, c'est que nous possédons en Angleterre des comptes de la dépense nationale d'une exactitude qui n'a pas de rivale dans les comptes publics des autres pays et

(1) COBBETT, *Parliamentary Debates*, XVIII, p. 678, 734, 787.

(2) En apurant les comptes, il examine la légalité des motifs pour lesquels les deniers publics ont été dépensés ; et dans son rapport au Parlement il appelle l'attention sur toute dépense dont la légalité est douteuse.

que le moindre centime du revenu national n'est dépensé qu'en vertu de l'autorisation et conformément aux prescriptions d'une loi du Parlement (1).

Comment, demandera peut-être un critique étranger, l'autorité du Contrôleur général est-elle compatible avec la marche régulière des affaires publiques ? comment, en d'autres termes, ne se fait-il pas que des difficultés comme celles de 1811 ne se présentent pas fréquemment ?

La réponse générale et naturelle à cette question, c'est que les hauts fonctionnaires anglais, et surtout ceux en dehors des sphères politiques, n'ont ni la volonté, ni la tentation de gêner la marche des affaires publiques. L'*Auditor* de l'Echiquier était, en 1811, notons-le, un pair et un homme d'Etat. Mais la réponse la plus correcte c'est que la loi fournit deux moyens de surmonter la mauvaise foi ou

(1) Les principaux traits du système de contrôle et de vérification des dépenses publiques ont été magistralement résumés de la manière suivante :

« Le revenu brut perçu est versé à l'Echiquier.

« Des sorties de fonds de l'Echiquier ne peuvent avoir lieu que pour couvrir des dépenses sanctionnées par le Parlement et jusqu'à concurrence seulement des sommes autorisées.

« Les sorties de fonds de l'Echiquier et la vérification des comptes sont placées sous le contrôle du *Comptroller and Auditor General*, lequel est un fonctionnaire indépendant responsable devant la Chambre des communes et qui ne peut être révoqué que par un vote des deux Chambres du Parlement.

« On ne peut imputer sur les crédits de l'année que les dépenses venant réellement à échéance pendant l'année.

« L'appropriation correcte de chaque article de recette et de dépense est assurée.

« Les reliquats non dépensés des crédits de l'année sont remis à l'Echiquier, de même que toutes les recettes extraordinaires et le montant des *Appropriations in Aid* reçus en excédant.

« Les comptes de chaque année sont revus en dernier lieu par la Chambre des Communes au moyen du Comité des comptes publics ; et toute dépense excédant les sommes votées par le Parlement pour un service quelconque doit recevoir la sanction législative. » *Control and Audit of Public Receipts and Expenditure*, 1883, p. 24-25.

la mauvaise volonté d'un Contrôleur qui, sans raison valable, refuserait sa sanction à la sortie des deniers publics. Il peut être révoqué sur une adresse des deux Chambres ; de plus, il pourrait probablement, comme on l'a déjà soutenu, être contraint à remplir exactement ses fonctions par un *mandamus* (1) de la Haute Cour de Justice. La valeur de ce moyen, proposé par un jurisconsulte compétent, n'a jamais été et ne sera probablement jamais mise à l'épreuve. Mais la possibilité pour l'Exécutif de demander aux tribunaux un appui en vue d'obtenir des fonds accordés par le Parlement est, par elle-même, une preuve curieuse de la façon dont la dépense du revenu public est régie par la loi, ou, ce qui est la même chose, peut dépendre de la décision des juges sur le sens d'un Act du Parlement.

(1) Voyez BOWYER, *Commentaries on Constitutional Law*, p. 210 ; HEARN, *Government of England*, 2<sup>e</sup> éd., p. 373.