

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

COMPTE RENDU IN EXTENSO DES SEANCES
QUESTIONS ECRITES ET REPONSES DES MINISTRES A CES QUESTIONS

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DU CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE :

MÉTROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 600 fr. ; ÉTRANGER : 1.000 fr.

(Compte chèque postal: 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION
QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7°

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1955-1956 — COMPTE RENDU IN EXTENSO — 53^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 14 Juin 1956.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 1085).
2. — Démission de membres de commissions et candidatures (p. 1085).
3. — Mode de présentation du budget de l'Etat. — Adoption d'une proposition de résolution (p. 1086).
Discussion générale: MM. Pellenc, rapporteur général de la commission des finances; Jacques Debü-Bridel, Paul Ramadier, ministre des affaires économiques et financières; de Montalembert, Waldeck L'Huillier, Abel-Durand, Alex Roubert, président de la commission des finances.
Passage à la discussion de l'article unique.
Adoption, au scrutin public, de l'article et de la proposition de résolution.
4. — Nomination de membres de commissions (p. 1098).
5. — Dépôt de rapports (p. 1098).
6. — Dépôt d'un avis (p. 1098).
7. — Renvoi pour avis (p. 1098).
8. — Règlement de l'ordre du jour (p. 1099).

PRESIDENCE DE M. YVES ESTEVE, vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du mardi 12 juin a été affiché et distribué.

Il n'y a pas d'observations ?..

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

DEMISSION DE MEMBRES DE COMMISSION ET CANDIDATURES

M. le président. J'ai reçu avis de la démission de Georges Portmann, comme membre titulaire de la commission de l'éducation nationale, et de M. de Raincourt, comme membre suppléant de la commission de l'éducation nationale.

Le groupe intéressé a fait connaître à la présidence le nom des candidats proposés en remplacement de MM. Portmann et de Raincourt.

Ces candidatures vont être affichées et la nomination aura lieu conformément à l'article 16 du règlement.

— 3 —

MODE DE PRESENTATION DU BUDGET DE L'ETAT

Adoption d'une proposition de résolution.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution de MM. Alex Roubert, Pellenc et des membres de la commission des finances, tendant à inviter le Gouvernement à prendre toutes dispositions utiles pour que le décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat (application de la loi n° 55-349 du 2 avril 1955, modifiée par l'article 8 de la loi n° 55-1043 du 6 août 1955) assure le respect des droits du contrôle parlementaire. (N° 407, session de 1955-1956.)

Avant d'ouvrir la discussion générale, je dois faire connaître au Conseil de la République que j'ai reçu de M. le président du conseil des décrets nommant, en qualité de commissaires du Gouvernement, pour assister M. le ministre des affaires économiques et financières et M. le secrétaire d'Etat au budget :

M. Goetze, directeur du budget,

M. Brillaud, administrateur civil à la direction du budget,

M. Chadzynski, contrôleur financier.

Acte est donné de ces communications.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur général de la commission des finances.

M. Pellenc, rapporteur général de la commission des finances. Mes chers collègues, l'exposé que j'ai mission de vous faire au nom de la commission des finances a pour but de vous tenir tout d'abord informés des travaux auxquels nous avons procédé depuis plusieurs mois, de concert avec la commission des finances de l'Assemblée nationale, en vue de l'élaboration d'un texte organique destiné à définir dans quelles conditions se dérouleraient les travaux parlementaires en matière d'examen, de vote et de contrôle du budget; d'autre part, de vous exposer également, ainsi qu'au Gouvernement, qui est partie en la circonstance, les raisons qui ont conduit M. Roubert et moi-même à présenter, au nom de la commission des finances unanime la proposition de résolution sur laquelle vous aurez tout à l'heure à vous prononcer.

Vous n'avez pas oublié, mes chers collègues, que, voilà bientôt dix ans, des dispositions constitutionnelles confiaient à une loi organique, qui n'est d'ailleurs jamais intervenue, le soin de fixer les règles destinées à présider aux travaux budgétaires qui entraient dans la compétence des assemblées.

Vous n'avez pas oublié non plus que, faute d'avoir établi ces règles, ces disciplines salutaires qui s'imposent d'ailleurs aussi bien au Gouvernement qu'aux assemblées, nous avons, des années durant, voté les budgets dans des conditions irrationnelles, dans une précipitation, pour ne pas dire un désordre, que les circonstances nous imposaient et que nous étions amenés à prendre dans ces conditions, des décisions dont bien souvent nous n'avions pas la possibilité de mesurer très exactement quelles seraient la répercussion et la portée.

Nous n'avions d'ailleurs jamais cessé de protester contre cet état de choses dont nous avions, à plusieurs reprises, les uns et les autres, dénoncé à cette tribune, l'anomalie.

C'est ainsi, mes chers collègues, que généralement nous discussions le budget de l'Etat dans une optique de myopes, notre attention étant fixée sur des petites tranches qui étaient débitées les unes après les autres dans trente ou trente-cinq lois budgétaires, selon d'ailleurs les caprices de la chronologie. De ce fait, nous n'avions pas la possibilité de prendre une conscience exacte de la relativité et de l'urgence des divers besoins à satisfaire; nous n'avions pas une notion très exacte de ce que serait en définitive la physionomie d'ensemble du budget, ni surtout de ce que ce budget représentait à l'intérieur du revenu national, dans la conjoncture économique et financière du moment.

A la suite de l'administration des finances, le Parlement était entraîné à développer chaque année davantage, les perceptions fiscales pour réduire l'écart entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Faute d'éléments de référence, nous n'avions pas toujours le moyen d'apprécier exactement les facultés contributives du pays et nous nous comportions davantage en comptables qu'en économistes. Tandis que chacun s'accorde à dire que le budget de l'Etat est l'instrument de la politique gouvernementale et plus spécialement d'une politique économique, nous n'avions pas la possibilité, à travers la multitude de pièces détachées qui nous étaient soumi-

ses, d'avoir une notion très précise de la volonté du Gouvernement et de l'orientation que celui-ci entendait donner à son action.

Bien souvent d'ailleurs, il faut le dire, le Gouvernement ne facilite pas notre tâche, car d'une année à l'autre la présentation budgétaire était rendue différente, pour ne pas dire compliquée quelquefois, comme à souhait, et il n'était pas possible à des personnes qui n'auraient pas été étroitement spécialisées dans la pratique budgétaire de se rendre compte des changements intervenus, ces artifices de présentation étant bien souvent destinés à montrer le budget de l'année en cours sous un jour plus avantageux que le précédent, alors qu'en réalité il accusait des infirmités encore plus marquées que le budget auquel il succédait.

La conception même de ce budget limitait notre horizon à la conception traditionnelle du budget administratif de l'Etat, dépenses civiles et dépenses militaires. L'Etat, à cette occasion d'ailleurs, affectait d'ignorer, en quelque sorte, sous les travestis qu'il leur avait donnés, les autres activités dont il assumait la charge, soit dans le domaine industriel, soit dans le domaine social, activités qui bien souvent cependant faisaient subir des saignées importantes aux caisses publiques et qui avaient leur répercussion dans le budget que nous avions à examiner. On ne prenait pas notion dans toute leur ampleur de ces diverses tâches de l'Etat.

Encore aujourd'hui, combien de nos dirigeants savent que si nous nous penchons cette année sur un budget qui atteint quelque 4.000 milliards il y a, représentant les autres activités de l'Etat pour une somme bien supérieure à ces 4.000 milliards et hors de vue du Parlement, des fonds de caractère plus ou moins public qui y sont engagés.

Ce budget lui-même donnait lieu dans notre enceinte, pour ne parler que de celle-là, à des discussions trop souvent abusivement prolongées et d'une durée parfois épuisante et sans objet, non pas, certes, qu'à cette occasion on n'évoquât pas un certain nombre de questions parfois intéressantes, mais il semblait très souvent que la principale vertu des discussions qui s'instauraient à cette tribune était de pourvoir abondamment les colonnes du *Journal officiel* et que les points abordés n'avaient avec les dotations budgétaires que des rapports assez éloignés.

Et en fin de compte, lorsque le budget était voté, c'est-à-dire très souvent vers le milieu de l'année, le Gouvernement, enserré dans une sorte de filet dont les mailles étaient constituées par les 2.500 chapitres sur lesquels nous avions été appelés à nous prononcer, était gêné, contrarié dans son action, à telle enseigne qu'il fallait, par le mécanisme du collectif, par le mécanisme de certaines formules permettant des ajustements budgétaires sous le contrôle des commissions des Assemblées, revenir en partie sur ce que nous avions décidé, si bien que le Gouvernement, condamné à l'expectative pendant des mois en attendant le vote du budget, se trouvait bien souvent paralysé une fois que ces lois budgétaires étaient votées.

Tout cela, mes chers collègues, je l'ai relaté parce que nous l'avons, les uns et les autres, déploré. Je l'ai relaté pour vous signaler que, depuis des années, votre commission des finances, dont c'était le rôle, s'était penchée sur ces problèmes pour étudier quelles dispositions pouvaient être utilement mises en œuvre afin de pallier tous ces inconvénients et d'apporter une contribution utile à leur solution.

Aussi, lorsque, grâce à l'initiative prise par M. Lecourt à l'Assemblée nationale, la loi du 2 avril 1955, accordant au Gouvernement les pouvoirs spéciaux, lui confia la mission d'établir, en particulier en accord avec les commissions des finances des deux assemblées, le texte d'un décret organique destiné à réglementer pour l'avenir les conditions de présentation et de vote d'un budget, votre rapporteur général put-il aussitôt, dans une étude qui vous fut communiquée d'ailleurs à l'époque et qui fut établie au nom de la commission des finances, fournir tout un ensemble d'éléments destinés à permettre d'établir un texte qui a été repris comme élément de base et de discussion dans à peu près toutes ses dispositions par le Gouvernement, lorsqu'il établit le projet qu'il transmit, en vue de l'élaboration du texte organique, aux commissions des finances des deux assemblées.

Si je tiens à rappeler cela, ce n'est pas pour établir en quelque sorte une comptabilité des mérites, mais pour montrer — ce n'est peut-être pas inutile de le mettre en lumière — que le Conseil de la République aura été, encore une fois, appelé, dans le domaine de l'amélioration de nos institutions, à un rôle prépondérant.

Mes chers collègues, l'élaboration du texte organique n'a pu cependant arriver à sa conclusion normale dans le cadre de la loi du 2 avril 1955, car les délais impartis pour effectuer cette tâche s'avèrent trop courts. Aussi l'article 8 de la loi du 6 août 1955 prorogea-t-il ces délais en transposant, pour l'élaboration de ce texte sur le plan des commissions financières, les dispositions de l'article 20 de la Constitution prévues pour le vote de la loi budgétaire.

Le texte qui fait l'objet, à l'heure actuelle, du projet de décret organique sur la présentation du budget est le résultat des travaux que nous conduisons depuis dix mois d'une manière continue sous réserve, bien entendu, de l'interruption due à la dernière consultation électorale. Il répond à toutes les préoccupations dont j'ai fait tout à l'heure le rappel sommaire et vous pourrez d'ailleurs vous en convaincre à la lecture du document, portant le numéro 407, qui vous a été distribué.

La procédure envisagée se préoccupe essentiellement d'alléger la phase législative en lui restituant sa portée générale et sa véritable signification, cette phase étant suivie d'une phase réglementaire au cours de laquelle doivent être prises, dans le cadre défini par les assemblées, les mesures d'exécution sous le contrôle attentif des commissions.

Pour la phase législative, nous revenons avec ce texte à la règle générale de la loi de finances unique. Il n'y aura plus de loi spéciale de développement.

Les travaux débutent par une discussion générale qui porte sur la politique du Gouvernement, sur les moyens financiers qu'il demande au Parlement afin de la mettre à exécution.

Ces moyens sont appréciés dans le cadre du revenu national qui est lui-même mis en évidence par les comptes économiques de la nation.

Ainsi, le Parlement pourra dorénavant juger exactement les conditions dans lesquelles cette politique du Gouvernement doit permettre, dans l'immédiat, de satisfaire les besoins des divers secteurs intéressés à la répartition du revenu national et comment, pour l'avenir, cette politique doit permettre une évolution rationnelle des divers éléments qui interviennent dans le développement de la prospérité nationale.

La sanction de ces débats est le vote de la première partie de cette loi budgétaire, qui comporte quelques chiffres seulement fixant les grandes catégories de dépenses de l'Etat, les dépenses civiles, les dépenses militaires, les crédits affectés au logement, aux investissements, à la reconstruction, etc., en tout sept ou huit chiffres. En balance, bien entendu, le vote comporte l'approbation de l'évaluation des recettes budgétaires et, éventuellement, des ressources d'emprunt et de trésorerie qui pourraient être nécessaires.

A ce moment et après ce vote est abordée la deuxième partie de la même loi budgétaire. Elle comporte la ventilation des masses budgétaires qui ont été ainsi définies, par titre et par ministère. Cela doit conduire, en définitive, au vote d'environ 140 à 150 postes budgétaires, ce qui fait en moyenne cinq ou six par ministère. Bien entendu, pour que les votes qui interviennent dans les assemblées puissent être effectués en toute connaissance de cause, ce projet de loi qui nous est soumis est accompagné de toute une série d'annexes, qui permettent de se faire une opinion fondée sur les faits. Des documents analysent en détail, pour chacun des ministères, comparativement à l'année précédente, toutes les modifications qui sont envisagées et qui justifient le total général de chacune de ces cinq ou six masses globales par ministère, sur lesquelles nous serons appelés à voter.

Normalement, mes chers collègues, d'après les dispositions du projet de décret, cette loi de finances doit être votée le 10 décembre. Si, à cette date, pour une raison quelconque, les travaux se prolongeaient à l'Assemblée nationale, la première partie de cette loi qui définit la politique générale du Gouvernement et qui deviendrait, alors, en quelque sorte, une loi des maxima, ferait l'objet, à l'Assemblée nationale, d'un vote sur l'ensemble de ses dispositions. Elle serait alors séparée de la deuxième partie, qui deviendrait uniquement une loi de répartition entre ministères, et nous serait envoyée ici, au Conseil de la République, pour le 15 décembre au plus tard. Cela nous donnerait la possibilité, par conséquent, avant l'ouverture de l'exercice budgétaire suivant et les perceptions d'impôt nouvelles, le cas échéant, d'étudier pour notre compte, à loisir, les dispositions envisagées par le Gouvernement, d'arrêter les données générales de l'équilibre financier dans des conditions moins précipitées que celles que nous avons ordinairement connues ici, puisque nous n'avions bien souvent que quelques jours, voire quelques heures, pour nous prononcer sur cet important sujet.

Mes chers collègues, avec le vote de cette loi de finances unique ou de cette loi de finances scindée en deux lois distinctes — première partie, sorte de loi de maxima; deuxième partie, loi de répartition des crédits d'une manière globale entre les ministères — s'achève la phase législative.

Les dispositions du décret organique qui règle tous les points que nous venons d'évoquer — et qui sont au nombre de 69 sur un total de 70 — ont tous été élaborés par les deux commissions au cours d'études minutieuses. On a procédé à des discussions, à des échanges de vue, à des transactions, et l'accord des commissions s'est réalisé d'une manière complète et totale sur ces 69 articles qui règlent tous les points que je viens d'évoquer.

L'évocation de ces travaux me sera, si vous le permettez, l'occasion de souligner dans cette enceinte l'esprit de compréhension mutuelle dans lequel ils se sont déroulés, et en particulier de la part des deux rapporteurs généraux de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue M. Barangé — obligé depuis de se retirer de toute activité politique à cause de sa santé profondément ébranlée au service d'une commission qu'il avait marquée de sa forte personnalité — et mon collègue M. Leenhardt, qui ne lui cède en rien comme valeur personnelle et qui s'est classé d'emblée parmi les hommes qui honorent nos assemblées.

Cependant, mes chers collègues, pourquoi faut-il que l'accord qui s'est réalisé sur soixante-neuf de ces soixante-dix articles n'ait pas pu s'étendre au dernier, menaçant ainsi de compromettre les heureux résultats de travaux si patiemment conduits? Ce n'est certes pas mauvaise volonté de part et d'autre à rapprocher des points de vue qui, là encore, auraient bien fini — j'en suis convaincu — par s'identifier. Cela est dû à l'arrivée d'un terme. La fin du délai impartit par la loi, alors que la commission des finances de l'Assemblée nationale venait d'être reconstituée après les élections, n'a pas permis matériellement de rétablir sur ces problèmes une optique commune entre les deux commissions et de donner assez d'ampleur à nos échanges de vues et à nos discussions confiantes pour arriver à convaincre nos collègues — ce que nous aurions sûrement fait si nous en avions eu le temps.

C'est donc, en tout cas, sur cette deuxième phase de la procédure budgétaire que l'accord entre les deux commissions n'a pu, à ce jour, se réaliser.

Nous avons vu, mes chers collègues, que la phase législative se termine avec le vote des crédits globaux, cinq ou six environ par ministère. La répartition entre les divers chapitres que, jusqu'ici, nous faisons nous-mêmes, doit s'effectuer dorénavant, dans une deuxième phase, par décret pris à l'initiative du Gouvernement.

Je veux tout de suite répondre à des observations qu'un certain nombre de mes collègues m'ont faites parfois: si la procédure est judicieuse et correctement fixée, si son application est étroitement surveillée, il n'y aura pas en la matière, bien au contraire, une diminution quelconque des droits et des prérogatives qui s'attachent à la fonction parlementaire ou à la mission confiée à notre assemblée.

En effet, les propositions budgétaires, comme je vous l'ai dit, doivent faire ressortir nettement et expliquer en détail les modifications qui sont envisagées, d'une année à l'autre, dans l'utilisation des crédits afférents à chaque ministère. Au cours de la discussion, les parlementaires, les commissions spécialisées peuvent, comme précédemment, dans les mêmes conditions, développer leurs thèses, demander des explications au Gouvernement et obtenir de lui des engagements, au besoin les faire sanctionner par un vote des assemblées. Reste à s'assurer que tout cela se trouvera exactement traduit dans les chiffres que le Gouvernement affectera aux chapitres correspondants de son budget.

C'est là que doit intervenir avec sa pleine efficacité le rôle de surveillance et de contrôle des commissions financières, en accord avec les commissions spécialisées, afin que les engagements pris devant les assemblées et la volonté manifestée par ces dernières soient scrupuleusement respectés.

A cet effet, dans la procédure élaborée par votre commission des finances, les décrets préparés par le Gouvernement pour fixer la répartition des crédits entre les divers chapitres devaient faire, durant une période de deux mois, l'objet d'un examen attentif de la part des commissions des deux assemblées. Toutes les dotations qui ne donnaient lieu à aucune observation étaient considérées comme définitivement admises. Par contre, celles qui semblaient ne pas correspondre aux propositions gouvernementales annexées à la loi de finances, aux assurances que le Gouvernement avait données au cours des discussions, aux engagements qu'il avait pu prendre ou

aux votes intervenus, toutes ces dotations devaient alors faire l'objet d'une révision de la part du Gouvernement à moins qu'il ne préfère saisir le Parlement pour qu'il tranche les points de désaccord qui se seraient ainsi manifestés.

Bien entendu, comme des observations, des remarques, même des réserves se recoupant bien souvent, mais pouvant pour une large part porter sur des points différents, peuvent être formulées par les deux commissions des finances, la même procédure d'arbitrage du Parlement devrait jouer de façon symétrique à l'occasion des contestations ayant pour origine, soit l'une, soit l'autre des deux assemblées.

A cette thèse qui semble commandée par le bon sens s'est opposée la thèse que traduit l'article 62 du projet actuel. Il résulte en fait des dispositions de cet article que si une contestation s'établit dans la répartition des crédits entre la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Gouvernement, le Parlement doit en être obligatoirement saisi pour trancher la question si le Gouvernement refuse de s'incliner. Mais lorsque la contestation intervient avec la commission des finances du Conseil de la République, porte-parole de l'opinion du Conseil de la République et de ses commissions spécialisées, même si cette contestation surgit à propos de l'observation d'un vote intervenu dans les deux assemblées, il faut, pour que la question puisse être portée devant le Parlement, qu'elle subisse d'abord le filtrage de la commission des finances de la première assemblée. Si cette commission n'est pas d'accord, elle empêche le débat d'avoir lieu. Dans ce cas, notre commission des finances — et, partant, le Conseil de la République dont elle est le porte-parole — n'a aucun moyen de provoquer un débat sur ce point. Tout se résout dans le silence; le débat est étouffé.

Ainsi, mes chers collègues, par le jeu des dispositions de cet article 62 tel qu'il est rédigé, on pourrait arriver à cette conséquence paradoxale: il suffirait que le Gouvernement fût d'accord avec la majorité de la seule commission des finances de l'Assemblée nationale pour que toutes les mesures annoncées dans les documents parlementaires qui accompagnent les propositions budgétaires, pour que toutes les promesses faites, les engagements pris au cours des discussions à la diligence des commissions spécialisées ou des membres des deux assemblées, pour que les votes mêmes intervenus au cours des débats devant le Conseil de la République et même devant l'Assemblée nationale restent lettre morte.

On voit donc que la question posée dépasse largement le cadre des simples relations entre les commissions financières des deux assemblées. Elle met en cause les prérogatives essentielles du Parlement lui-même, qui subissent une grave atteinte par le simple jeu d'un mécanisme auquel on ne semble pas avoir suffisamment réfléchi.

J'entends bien que l'on dira: vous êtes dans le domaine de la pure hypothèse; votre raisonnement suppose une mauvaise volonté systématique de la part de la commission des finances de la première assemblée. Nous avons certes jusqu'ici — j'en porte le témoignage à cette tribune — toujours rencontré auprès de la commission des finances de l'Assemblée nationale un esprit de confiance et même d'amicale collaboration. Mais quand il s'agit de légiférer, quand il s'agit, au surplus, d'un texte organique, a-t-on le droit de laisser des failles, en comptant sur la bonne volonté de ceux qui mettront ce texte en œuvre pour qu'il n'y ait jamais de difficulté? En suivant ce raisonnement, on ne devrait nullement mettre de garde-fous sur un pont sous prétexte que cela ne correspond pas à une impérieuse nécessité!

Voyez-vous, tout se passe dans les discussions qui se sont instaurées sur cet article comme si l'on voulait transposer, sur le plan des commissions, cette prédominance que la Constitution a assurée à l'Assemblée nationale lorsqu'il s'agit de la confection de la loi. Ce n'est pas que notre prestige en souffre. Personnellement, je vous l'avoue, je m'inclinerais si cela ne conduisait pas aux anomalies profondes et aux dangers que je viens d'indiquer.

Tout cela provient du fait que les commissions ne prennent pas à mon sens une conscience exacte de leur rôle. Elles ne sont pas dépositaires par délégation des droits et des prérogatives des assemblées. Elles ne peuvent pas prétendre, en leur nom, effectuer des actes qui ne peuvent relever que de la volonté parlementaire.

Or, exercer un filtrage, empêcher les assemblées d'être saisies d'une question susceptible de les amener à réformer l'orientation de l'action gouvernementale, n'est-ce pas déjà effectuer indirectement un acte de décision à la place, et peut-être même à l'encontre, de la volonté des assemblées elles-mêmes?

Organes internes de travail des assemblées, les commissions sont saisies par ces dernières des questions pour étude. Inversement, ce n'est pas aux commissions de juger, hors des regards de l'opinion, si les assemblées doivent être saisies de telle ou telle question ou alors, mes chers collègues, c'en est fini du régime parlementaire: c'est le régime des comités que nous aurons institué.

Dans le cas présent, le contrôle de l'exécution du budget, les deux commissions financières des deux Assemblées — excusez cette image — doivent jouer le rôle de chiens de garde pour donner l'alarme, le cas échéant, si elles estiment que la volonté du Parlement n'est pas respectée, et ces chiens de garde n'ont pas forcément sur tous les points les mêmes réactions, ils n'ont pas nécessairement les yeux fixés sur les mêmes horizons.

Le champ du contrôle est d'ailleurs extrêmement vaste et un seul contrôleur ne saurait y suffire. On devrait alors se réjouir, au lieu d'en prendre ombrage, que l'on soit deux à veiller. Cependant, si l'une de ces deux veilles, de ces deux gardes que nous assurons pour notre compte, comme pour celui du Parlement tout entier d'ailleurs, avec tant de vigilance devient dans les faits inopérante, donc inutile, autant en faire l'économie. Dans ce cas, il faut aller plus loin, il ne faut pas assumer aux yeux du pays, que notre caution a toujours rassuré, la responsabilité de décisions législatives dont les déviations dans l'exécution ne pourraient même plus être dénoncées par nos soins. C'est donc sur ce point, en sens inverse de l'orientation désirée par le pays, qu'il faudrait reformer notre Constitution.

Pour l'instant, une Constitution existe avec hélas! bien des faiblesses que nous sommes nombreux à déplorer. N'ajoutons pas, par des mécanismes insuffisamment étudiés, de nouvelles faiblesses surtout en matière de contrôle de finances publiques dont jamais plus aujourd'hui ne s'est manifestée l'impérieuse nécessité.

Voilà, mes chers collègues, les diverses considérations qui ont conduit votre commission des finances à vous soumettre la proposition de résolution que vous avez sous les yeux. Le projet de décret organique doit apporter, ainsi que je vous l'ai exposé, de très sérieuses améliorations dans la procédure budgétaire, mais ce serait les payer trop cher que de les obtenir au prix d'une atteinte grave aux prérogatives parlementaires.

L'article 62 qui consacre cette atteinte est inacceptable; tel a été l'avis de votre commission à l'unanimité, tel sera certainement le sentiment de notre Assemblée et le sentiment de l'Assemblée nationale elle-même lorsque, à la lueur de ce débat, elle l'aura examiné. Nous souhaitons, pour que nos travaux ne restent pas stériles, qu'une solution raisonnable soit apportée à ces difficultés. Nous faisons confiance à l'ingéniosité du Gouvernement et à l'ingéniosité de nos collègues pour la trouver. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

M. le président. La parole est à M. Debû-Bridel.

M. Jacques Debû-Bridel. Mes chers collègues, nous avons, au cours des longs débats relatifs à la loi-cadre portant réforme du régime des territoires d'outre-mer, longuement discuté de la constitutionnalité du projet dont nous étions saisis.

Plus longuement encore, et je crois à plus juste titre, nous nous sommes inquiétés du sort réservé aux prérogatives de notre Assemblée par cette loi-cadre.

J'ai eu l'occasion de vous faire remarquer et de dire au Gouvernement que cette procédure de loi-cadre allait devenir, eu égard aux nécessités de l'heure et aux impératifs de la situation sociale, internationale et économique, la règle courante. En fait, le jeu de ces lois-cadres, si nous n'y prenons garde, risque de déposséder notre assemblée de ses prérogatives essentielles d'assemblée de réflexion et de contrôle.

La loi que nous discutons aujourd'hui est encore beaucoup plus grave et beaucoup plus importante, car il ne s'agit pas d'une loi spéciale, mais d'un texte organique prévu par la Constitution et réglementant d'une façon définitive — pour autant qu'on puisse parler de définitif dans les périodes que nous traversons — le vote du budget. Or, ce vote, qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses, est une des prérogatives essentielles des assemblées parlementaires. Sur ce point, nous serons tous d'accord.

D'ailleurs, il était déjà d'une procédure contestable — et certains d'entre nous l'ont contestée — de dessaisir le Parlement du vote de cette loi organique prévue par la Constitution,

de substituer au vote de cette loi un décret qui deviendrait en quelque sorte un décret organique et de soumettre l'application de ce décret au seul contrôle des deux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République.

Monsieur le ministre, vous n'êtes pour rien dans cette procédure, je dirai même que vos prédécesseurs n'y sont pour rien eux-mêmes puisque c'est sur une initiative d'un membre de l'Assemblée nationale que ce pouvoir véritablement exorbitant a été confié au Gouvernement au cours du vote d'une loi de finances. D'ailleurs, les conditions matérielles et psychologiques dans lesquelles ce texte assez exorbitant du droit constitutionnel a vu le jour peuvent apparaître contestables. Ce fut lors d'une fin de séance devant un nombre relativement très peu nombreux de parlementaires, mais le vote est acquis et l'Assemblée nationale s'est ainsi dessaisie de ce droit essentiel sans protester.

Elle semble s'y être résignée très facilement et — je dois le dire et je m'en félicite pour cette assemblée — c'est dans notre enceinte que, pour la première fois, la gravité de cette abdication parlementaire a été évoquée et a suscité certaines émotions. C'est au cours d'une séance de nuit, dans la dernière nuit des ides de mars, au petit matin du 1^{er} avril, que le sujet a été évoqué par l'homme qui a l'honneur d'être à cette tribune en ce moment. Ce sujet qui a donné lieu à une intervention passionnée, véhémente et pertinente, de M. le président Abel-Durand, M. le président de la commission du suffrage universel s'est inquiété devant ces textes et enfin le gouvernement a pris position.

M. Edgar Faure, qui était alors président du Conseil, a reconnu de bonne grâce — je dirai presque de trop bonne grâce — que la procédure envisagée était quelque peu anti-constitutionnelle, pour ne pas employer un terme trop grave, nous dirons « paraconstitutionnelle ». En effet, nous avons pris l'habitude de dire que nos assemblées manquaient quelque peu de tempérament pour violer la Constitution, pour faire ce geste de suprême outrage, mais nous avons reconnu qu'elles pouvaient fort bien la contourner et la grignoter.

Ce n'est pas votre gouvernement, je tiens à le répéter, que je mets en cause dans cette affaire. Nous sommes entrés, malgré la Constitution, dans la procédure des lois-cadres, c'est-à-dire en fait des décrets-lois, sous une autre législature et avec le Gouvernement de M. Laniel. M. Paul Reynaud est l'instigateur de cette procédure, comme il est du reste également l'instigateur essentiel du projet que nous examinons aujourd'hui.

Bref, reconnaissant l'état quelque peu exorbitant de la procédure actuelle, le président Edgar Faure avait pris des engagements formels. Il avait été entendu que si le projet de décret organique fixant la loi budgétaire n'était pas approuvé par les deux commissions l'Assemblée serait saisie. Cependant cette promesse n'avait pas satisfait les inquiétudes constitutionnelles de M. le président de la commission du suffrage universel. Je ne veux pas revenir sur la très remarquable intervention qu'il fit alors. Je voudrais seulement prendre acte, une fois de plus, des déclarations formelles faites dans cette assemblée par M. Edgar Faure et je me permettrai d'en lire l'essentiel :

« Je voudrais proposer — déclara le président Edgar Faure — à votre assemblée de compléter la solution d'accord que je proposais hier en disant que je m'engage également à soumettre le décret dès qu'il sera pris à la ratification du Parlement. »

Il est évidemment indispensable que ce décret, qui se substitue à une loi organique prévue, je le répète, par la Constitution même, soit soumis, avant d'entrer en application et dans le plus bref délai, à la ratification du Parlement.

Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir permis que ce débat s'engage aujourd'hui, mais je vous serais très reconnaissant de bien vouloir nous dire si vous comptez tenir les promesses des autres, c'est-à-dire celles de vos prédécesseurs, et s'il est bien entendu, comme cela a été déclaré ici, comme cela a été enregistré au *Journal officiel*, que ce décret sera soumis à la ratification du Parlement avant d'entrer en application.

C'est pour beaucoup d'entre nous une condition essentielle car, véritablement, il ne serait pas normal, il ne serait pas légitime — et je donne au terme « légitime » tout son sens — de lier définitivement par voie de décret, même avec l'approbation des deux commissions, les assemblées souveraines sans qu'elles aient été à même de se prononcer en toute clarté pour ou contre ce décret.

C'est une procédure de ratification et non pas de modification que je vous propose. Nous ne pouvons pas concevoir, fût-ce un

instant, de faire appliquer une loi prévue par la Constitution sans que les assemblées aient pu se prononcer en toute clarté et en toute connaissance de cause.

Cette première déclaration faite et vous posant d'une façon très précise cette question ayant trait aux engagements pris par M. Edgar Faure ici même le 1^{er} avril, je voudrais très simplement et le plus rapidement possible, pour ne pas abuser de l'attention de mes collègues, libérer ma conscience, comme le disait l'autre jour M. Marchinac lors de la discussion de la loi tendant à assurer l'évolution des territoires d'outre mer.

Avec son talent, sa conscience et sa clarté habituelle, M. le rapporteur général vous a indiqué les grandes lignes du projet de décret que nous sommes en train de discuter et vous a déclaré que, sur soixante-neuf des articles qu'il comporte, nous étions d'accord et qu'il ne restait en litige qu'un seul article, celui dont il vous a longuement entretenu. Cela est vrai pour la majorité de votre commission des finances ; je dois dire — je tiens à l'affirmer de nouveau à la tribune — que mon accord est beaucoup plus réticent.

Certes, ce projet de décret nous apporte quelques réformes nécessaires, indispensables et bienfaisantes sur de nombreux points. Certes, nul ne contestera que la prolongation des discussions budgétaires, que les discussions interminables sur certains chapitres de tel ou tel ministère rendaient pratiquement impossible le vote du budget dans les temps légaux prévus et que, d'autre part, elles alourdissaient parfois sans nécessité les débats parlementaires.

Je crois qu'il y a là une vérité évidente que nul ne conteste et que nul ne contestera. Le seul problème qui se pose est de savoir si le décret prévu pour remédier à cet état de choses fâcheux nous apporte la bonne solution qu'il fallait suivre pour respecter les prerogatives du Parlement. Je vous dirai très franchement que je ne le crois pas. Ce qui m'inquiète, voyez-vous, dans ce projet de décret discuté longuement, amendé — et remarquablement amendé — grâce en partie à l'effort considérable fourni par M. le rapporteur général de la commission des finances et par son président, auxquels en toute justice il faut rendre hommage, c'est que ce projet est, comme tous les projets de décrets, d'origine essentiellement administrative. C'est qu'on y décèle la tendance de l'administration tentaculaire des finances, dont nous connaissons la puissance et le poids sur notre vie politique, à dessaisir le Parlement et à se substituer à lui. Il y a la lettre du décret, mais aussi l'esprit, et l'esprit m'inquiète encore plus que la lettre. Il y a la procédure de contrôle envisagée, les réalités de l'application de ce contrôle.

Je me permets de rappeler qu'un des articles de ce projet de décret, qui a été écarté grâce au barrage opposé par le bureau de votre commission des finances, un certain article 63 bis, qui tendait à rien moins qu'à faire promulguer l'ensemble du budget, en cas de besoin, par simple décret. Cet article 63 bis disposait en effet que si le vote définitif de la loi de finances n'est pas intervenu à la date d'ouverture de l'année financière, les dispositions budgétaires peuvent être, après accord des deux commissions des finances, être mises en application par décret. Cet article n'a pas résisté à l'opposition de la commission du Conseil de la République.

Là, je me permets de me tourner vers mes collègues communistes, dont le parti demande — c'est parfaitement son droit — un régime monocamériste, pour leur signaler quand même qu'il est peut-être parfois nécessaire, quel que soit son mode d'élection, d'avoir une autre assemblée capable de s'apercevoir des chausse-trappes tendues, non par l'exécutif, car il est innocent, il est des nôtres, mais par les administrations qui sont derrière lui et qui, elles, appartiennent à un autre monde que le nôtre.

Elles ont du reste leur rôle et je n'hésite pas à rendre hommage, en bien des cas, à leur action, à leur efficacité et à leur continuité. Seulement il n'y a pas de doute que l'administration, par essence, est antiparlementaire. Elle appartient à la durée, à la hiérarchie et l'inquiète et offusque le contrôle parlementaire, tout ce qui émane directement du peuple. L'administré demeure plus ou moins toujours pour l'administration, quelle qu'elle soit, un « sujet » ; tout ce qui reflète la révolte de ce sujet transformé en citoyen, tout ce qui traduit le contrôle de ce citoyen sur l'action de l'administration, tout cela heurte l'esprit même du travail de celle-ci. L'administration sera toujours par essence, quelle qu'elle soit, même la vôtre si vous prenez le pouvoir, mon cher collègue (*l'orateur se tourne vers M. L'Huilier*), hostile au contrôle de l'Etat par les citoyens !

M. Waldeck L'Huilier. On le verra dans l'avenir !

M. Jacques Debû-Bridel. Nous le verrons dans l'avenir, mais nous l'avons déjà vu ailleurs !

Enfin, je voudrais vous faire remarquer que la commission des finances du Conseil de la République a en cette circons-

tance sauvegardé, non pas ses propres prérogatives, mais les prérogatives essentielles du Parlement, c'est-à-dire y compris celles de l'Assemblée nationale.

M. Waldeck L'Huillier. Ce n'est pas l'avis des quatre millions de vieillards qui attendent l'institution du fonds national de solidarité!

M. Jacques Debû-Bridel. Pour l'instant, il ne s'agit pas des vieillards. Il s'agit de l'article 63 bis qui, je vous l'assure, doit avoir une autre importance pour l'avenir de toutes les lois sociales. Et puisque vous me parlez du cas des vieillards, le jour où le budget pourrait être promulgué par décrets, je ne pense pas qu'il serait aisé d'obtenir certaines réformes sociales. Car ce jour là, l'Assemblée nationale comme le Conseil de la République ne pourront plus exercer le contrôle parlementaire.

Je laisse donc cet article du projet de décret de côté puisque, heureusement, il est écarté. Il nous révèle cependant l'inspiration profonde de ce projet qui n'est pas sans danger.

Mes chers collègues, ce projet m'inquiète, je reprends ce terme et m'en excuse, à un autre point de vue : dessaisissement du contrôle parlementaire en général qui est, lui aussi, à mes yeux, un fait assez grave; substitution dans une des prérogatives du législatif, dans ce qui est le rôle même des assemblées, substitution au Parlement des deux commissions des finances, de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République.

Je sais bien, M. le rapporteur général Pellenc le disait tout à l'heure, que les commissions des finances, dans cette forme de procédure, devront être les chiens de garde des assemblées face à l'exécutif. Mais, ces chiens de garde n'ont aucun autre rôle à jouer constitutionnellement que celui d'organismes de travail. Les commissions ne sont pas je ne sais quel super-parlement. Quand il s'agit du vote du budget, quand il s'agit de la répartition des dépenses, je m'inquiète de voir substituer au Parlement deux commissions — je ne parle même pas des prérogatives qu'aura la commission des finances de l'Assemblée nationale et dont sera démunie la commission du Conseil de la République, je ne fais en ce moment aucune différence entre les deux assemblées. Je m'inquiète de ce principe suivant lequel il suffira de l'accord des commissions des deux assemblées pour qu'un décret gouvernemental soit valable. L'accord de ces commissions engagera l'ensemble des assemblées.

J'y vois, quant à moi, beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. Ou bien vous laissez au pouvoir exécutif — j'ai dit que je ne le désirais pas, car je vois trop ce qui se cache derrière ce qu'on appelle l'exécutif — le soin, par voie de décret, de répartir les dépenses budgétaires par chapitres; ou bien vous laissez seul juge de la valeur, de la légitimité, de la légalité et de la répartition de ces dépenses le Parlement, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais intercaler entre le Parlement et le Gouvernement cette espèce de « super-parlement » ou de demi-gouvernement que tendront à devenir les commissions des finances avec leurs rapporteurs spécialisés, c'est là, à mon sens, innover d'une façon très dangereuse, c'est créer deux classes de parlementaires; si bien que, pratiquement, vis-à-vis de nos partis, vis-à-vis de nos collègues, les rapporteurs spécialisés, les membres des commissions des finances des deux assemblées risqueront de se trouver très vite dans une situation très fautive.

Pour ma part, je préférerais que le Gouvernement prit en cette matière la totalité des responsabilités qu'il nous réclame. Je ne la lui donnerai pas, je le dis tout de suite, car j'estime que cette méthode est à l'encontre même de l'évolution démocratique et du contrôle démocratique du budget. Le vote du budget par ministère est une conception césarienne, consulaire. Nous la devons à Bonaparte. Le vote du budget, chapitre par chapitre, est une des conquêtes incontestables de la démocratie. La Restauration a maintenu les dépenses par ministère. C'est au cours du règne de Louis-Philippe, avec une éclipse sous le second Empire, que l'on en vint au vote des dépenses chapitre par chapitre. Ce fut une conquête républicaine.

Il est évident que le jour où la spécialisation des dépenses n'existe plus, notre contrôle devient pratiquement aléatoire. Vous le sentez si bien que ce projet de décret a été assorti de certaines garanties. L'article 54 oblige le Gouvernement à joindre à sa loi budgétaire cette répartition par chapitre, ces « bleus » — comme on dit vulgairement — mais ne savons pas exactement l'objet de cette mesure. C'est pour cette raison que l'on a donné ce droit de contrôle aux commissions des finances de deux assemblées, contrôle qui sera effectif, si elle se donne à cette tâche, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, et contrôle, je le crains, très illusoire, pour la commission des finances du Conseil de la République, si le texte tel qu'il est actuellement rédigé était voté.

Mes chers collègues, le décret lui-même montre les hésitations de la voie dans laquelle le Gouvernement s'engage. On nous dit que l'on joindra ce projet de répartition par chapitres, mais on nous fait voter également un article 21 où l'on déclare que le Gouvernement, à l'intérieur de ces chapitres, aura le droit de disposer de 10 p. 100 des crédits par virement de chapitre à chapitre. Nous sommes en face d'une poussée, je ne veux pas dire dictatoriale, mais d'un essai de main mise de l'exécutif sur une des prérogatives essentielles, ou qui avait été jusqu'ici essentielle pour le Parlement français, mais qui hésite à s'engager.

Soyez bien certains que mes propos n'ont véritablement pas pour objet de maintenir un *statu quo* que chacun estime fâcheux. Il fallait simplifier la procédure budgétaire; il fallait avoir une discussion générale sur la politique financière du Gouvernement. Je crois aussi que nous avions à nous prononcer sur beaucoup trop de chapitres et que la durée même des discussions concernant la répartition de ces dépenses par chapitres devant les assemblées prouve le danger du *statu quo* pour une procédure qui remonte au début de la troisième République.

Cependant, mes chers collègues, ce danger qu'on nous signale, ces interventions incessantes au sujet de l'indemnité de chauffeurs ou de panier de telle ou telle catégorie d'employés, en faveur de la répartition des crédits agricoles, etc., cette longueur même des discussions, dénoncée avec raison sans doute par le ministre des finances et par son administration, signifie autre chose aussi. L'importance que les assemblées attachent à ces problèmes. Elles les exagèrent sans doute, mais il est quand même très grave de les en déposséder; car l'attention qu'elles portent à ces discussions, avec parfois un zèle abusif, montre l'intérêt qu'attachent ceux aussi dont nous sommes les mandataires, car le Parlement n'a de raison d'être que comme mandataire du corps électoral.

Nous nous laissons alors complètement, définitivement, déposséder de ce rôle essentiel du contrôle, de la répartition des dépenses, chapitre par chapitre. Je crois que cela est dangereux. J'estime que l'on pouvait — je n'ai cessé de le demander depuis six ans — nous saisir d'une loi d'organisation budgétaire, de cette loi prévue par la Constitution de 1946. Nous n'en avons jamais été saisis.

Nous aurions pu en discuter cette année puisque nous avons reconduit le budget pour 1956. Nous aurions pu ainsi nous consacrer longuement à l'examen des solutions requises. De nombreuses dépenses pourraient être consolidées et votées pour une législature entière. On pourrait aussi prévoir la réduction du nombre des chapitres. Cela aurait été sage et normal; mais, au lieu de nous proposer ces mesures d'amélioration, on nous apporte un décret qui, en fait, est un décret bâtarde tendant à dessaisir le Parlement et à substituer au Parlement ses commissions. (*Très bien! très bien!*)

Je crains qu'il ne soit maintenant bien tard pour déposer et discuter ce texte de loi. Je crois cependant que, si on le voulait, on pourrait encore le faire. Nous sommes saisis d'un projet de décret. Nous ne pouvons pas considérer comme inexistante toute la procédure qui a été menée. Ce que je voudrais avant toute chose, c'est sauvegarder encore le droit souverain du Parlement.

Monsieur le président, je terminerai comme j'ai commencé en vous demandant si vous faites votre engagement pris ici par M. Edgar Faure et si votre décret sera soumis à la ratification du Parlement avant d'entrer en application. C'est de votre réponse que dépendra mon vote, comme celui de beaucoup de mes amis. (*Applaudissements au centre, à droite et sur divers bancs à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires économiques et financières.

M. Paul Ramadier, ministre des affaires économiques et financières. Mesdames, messieurs, un fait est certain, indiscutable, indiscuté: la procédure budgétaire, au point où elle était arrivée, constituait un obstacle très sérieux au travail parlementaire et, par les retards qu'elle provoquait dans le vote du budget, à la bonne gestion des finances publiques. L'accord est unanime sur ce point.

C'est partant de ces constatations qu'au moment où un précédent gouvernement demandait des pouvoirs étendus, vous a été soumis un texte prévoyant qu'un décret organique répondant au vœu de l'article 16 de la Constitution pourrait être pris avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et l'avis de la commission des finances du Conseil de la République. Ce texte a été voté au début d'avril

1955. Il s'est avéré, au cours de la tentative d'application de ce texte, que cette procédure ne permettait pas d'engager le dialogue entre les commissions des finances des deux assemblées. De longues discussions dont je n'ai recueilli, un an après, que de lointains échos, se sont produites entre les commissions. En définitive, la loi a été modifiée le 6 août 1955 et un nouveau texte assez différent du premier a été voté.

Ce dernier texte, je le rappelle, était d'origine sénatoriale. Il fixait la procédure à suivre entre les deux commissions par référence à l'article 20 de la Constitution, c'est-à-dire qu'il établissait la possibilité de navettes répétées entre les deux commissions des assemblées et qu'il n'accordait le dernier mot à la commission des finances de l'Assemblée nationale qu'après la poursuite du dialogue pendant tout le délai constitutionnel.

En fait, vous le savez, le dialogue s'est prolongé pendant plus de six mois. Neuf navettes ont eu lieu. On a parlé, on a répondu, on a répliqué, de telle sorte que tous les arguments et tous les textes ont été échangés.

Je me permets de révéler mon impression lorsque, arrivant vers la fin de la discussion, je pris connaissance du dossier. Il m'apparut, par cette accumulation de réflexions échangées, à ce point touffu qu'il était, au premier abord et sans étude profonde, assez difficile de se faire une opinion.

Depuis la fin du mois d'avril dernier, les délais sont expirés et l'accord ne s'est pas fait entre les deux commissions ou, plus exactement, car il y a une exagération incontestable dans cette affirmation, l'accord s'est fait sur 69 des 70 articles. Il ne reste qu'un article en litige.

Je dois le dire, l'œuvre n'est pas parfaite; mais quelle œuvre est parfaite? Il est, toutefois, incontestable que le texte issu de cette série compliquée de navettes fait réaliser à notre procédure budgétaire des progrès considérables. La conception du budget rattaché à la comptabilité nationale, la simplification des procédures, la division du travail en deux phases, l'une législative, l'autre réglementaire, sous le contrôle des commissions des deux assemblées, toutes ces innovations entraînent une simplification considérable. Que de temps épargné aux assemblées et au Gouvernement!

Les républicains et les libéraux ont bataillé pendant tout le dix-neuvième siècle pour obtenir que le vote du budget ait lieu par chapitre et ils l'ont obtenu. Mais, en définitive, dans le cours de cette longue lutte, ou plus exactement après la consécration du vote par chapitre, le sens et la portée du « chapitre » ont changé.

Il y avait quelque 150 à 180 chapitres dans les budgets de la Restauration; nous avons dépassé en 1950 3.000 chapitres. Quelle inflation! Et nous sommes encore, après un effort de compression considérable, à 2.000.

Deux mille débats budgétaires qui prennent des jours et des jours aux assemblées, souvent sur des questions plus administratives que législatives ou politiques. Ainsi, le budget est devenu, sinon la tâche unique, du moins la tâche essentielle des assemblées, ce qui entraîne par voie de conséquence une véritable abrogation de leur pouvoir législatif.

Je m'excuse de cette idée un peu personnelle. Si le droit d'interpellation est une chose fondamentale dans notre régime, à condition que les interpellations ne soient pas nombreuses, je pense, par contre, que tout ce qui éparpille le contrôle du Parlement en une foule énorme de petites questions porte atteinte, non pas au pouvoir législatif lui-même, mais au large exercice de celui-ci, qui constitue tout de même l'essentiel du pouvoir parlementaire.

Cette idée m'est strictement personnelle. Pour ma part, je croirais volontiers que tout temps gagné pour l'exercice du pouvoir législatif est en même temps une mesure essentielle, fondamentale, gagnée pour l'autorité du Parlement et l'efficacité de son action. Il est certain qu'on en était arrivé à une méthode, ou plutôt à une absence de méthode en matière budgétaire qui est universellement critiquée. Or, messieurs, voici que les membres des commissions des finances des deux assemblées ont établi un projet de décret qui donne à tous ces problèmes des solutions certainement préférables aux errements antérieurs.

Le vote du budget, dans sa phase législative, a lieu, non plus par chapitre, mais par département ministériel et par titre. Si vous faites la multiplication des différents budgets par le nombre des titres, vous arrivez cependant à un nombre de subdivisions supérieur au nombre des chapitres en discussion sous la Restauration ou la Monarchie de juillet, de telle sorte qu'il y a eu, comme toujours, un vieillissement des appellations beaucoup plus qu'une modification réelle des choses.

Il aurait suffi de réduire dans la présentation le nombre des chapitres pour parvenir exactement au même résultat. Mais le Parlement a choisi une solution, et il est bien que ce soit lui, que ce soient vos commissions qui l'aient fait.

Vous avez, certes, été saisis par le précédent gouvernement d'un projet et je ne discute pas le fait que beaucoup d'éléments de ce projet ont déterminé le cadre dans lequel vos discussions se sont déroulées. Néanmoins tout a été repensé, discuté à nouveau, remis au point au cours de ces neuf navettes et je peux dire que ce projet de décret qui apporte d'énormes avantages est véritablement une œuvre parlementaire et que la marque, le sceau administratif ou gouvernemental se trouvent effacés par votre effort.

Hélas! il y a eu entre les deux assemblées un point de friction, que l'on vous a exposé tout à l'heure.

Le Gouvernement précédent avait proposé — et le Gouvernement auquel j'appartiens n'a été amené en aucune manière à prendre position sur le texte du gouvernement précédent, de sorte que j'en parle en toute liberté, je dirai même avec le désir de ne pas prendre partie — le gouvernement précédent, dis-je, avait proposé qu'en cas de désaccord le Gouvernement puisse trancher la question par décret, lui-même devant à ce moment là saisir le Parlement qui statuerait en définitive; mais en attendant qu'il ait statué, le décret gouvernemental serait appliqué.

Cette proposition a fait l'unanimité des commissions des deux assemblées. C'est le seul point où l'unanimité se soit faite, mais elle s'est faite contre le texte du Gouvernement! Par conséquent, ce texte est hors de combat, si j'ose dire.

Les deux assemblées ont, après un certain nombre de variations, d'inflexions, de rapprochements et de désaccords, pris en définitive les deux positions divergentes que vous avez tout à l'heure entendu exposer par M. le rapporteur général de la commission des finances et par M. Debû-Bridel. Je ne veux pas prendre parti entre les deux commissions.

Si le Gouvernement avait eu à se prononcer, il aurait probablement proposé une solution nouvelle, car le choix est infini en cette matière et, compte tenu des navettes qui ont eu lieu, peut-être aurait-il été possible de trouver une formule qui aurait été relativement inédite; mais elle se serait probablement écarté des conceptions des uns et des autres, ce qui aurait entraîné le rejet, à l'unanimité, de ces propositions nouvelles. Je crois qu'il est plus sage que le Gouvernement n'ait pas pris parti et qu'il continue à ne pas prendre parti.

Cependant, les délais étant expirés, comment les choses se présentent-elles? La loi d'août 1955 est d'une clarté et d'une netteté totales. Lorsque, à l'expiration du délai, le désaccord subsiste entre les commissions des deux assemblées, c'est l'avis de la commission de l'Assemblée nationale qui l'emporte, conformément aux principes de l'article 20 de la Constitution.

Ce n'est pas moi qui suis à l'origine de ce texte. Je ne le juge pas; je ne l'apprécie pas; mais ce texte est sorti, comme une transaction, de votre assemblée. Il est d'initiative sénatoriale. Après des discussions qui s'étaient produites au cours des trois mois précédents, et pour y mettre un terme, on a entendu répondre, au mois d'août, à l'objection du délai très court et de l'avis unique de chacune des deux commissions qui était prévu par la loi d'avril: vous avez demandé que, conformément à la Constitution, le dialogue s'institue et que l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, par leurs commissions, échangent des observations et que le vote final de la commission de l'Assemblée nationale n'intervienne qu'après que la commission du Conseil de la République ait pu être entendu, qu'elle ait présenté ses propositions, ses raisons et qu'elle ait discuté pour essayer de faire prévaloir sa volonté. Il est certain qu'aujourd'hui les choses sont ainsi: il n'y a plus devant le Gouvernement qu'un seul texte, c'est celui qui, à l'expiration du délai, a été, en dernière analyse, adopté par la commission de l'Assemblée nationale. Cela, me semble-t-il, est indiscuté et indiscutable.

J'entends bien que M. Debû-Bridel m'objecte une déclaration faite par le président du conseil au moment de la discussion de la loi d'avril 1955. Je ne veux discuter ni sur la valeur politique de la déclaration d'un gouvernement antérieur, ni sur sa valeur dans l'interprétation du texte.

M. Jacques Debû-Bridel. Le texte est formel!

M. le ministre. Tout ce que je veux dire, c'est que la loi d'avril 1955, à propos de laquelle la déclaration du Gouvernement a été faite, n'est plus aujourd'hui en vigueur.

M. Jacques Debû-Bridel. Les décrets sont toujours là!

M. le ministre. La discussion s'est poursuivie; les commissions des assemblées et les assemblées ont pris de nouvelles positions. Elles sont arrivées à une transaction au terme de laquelle la procédure de l'article 20 de la Constitution a été appliquée à ce décret. A des avis sans conversation a été substituée, grâce à la navette, une conversation au bout de laquelle un avis prévaut. Encore une fois, ce n'est pas moi, ce n'est pas le Gouvernement actuel et je crois même que ce n'est pas le Gouvernement d'alors qui a fait prévaloir ces textes et ces décisions. Ils sont le résultat d'une transaction entre les deux assemblées.

Dans quelle situation sommes-nous maintenant? Le Gouvernement a une option: publier le texte ou renoncer à l'amélioration de la procédure budgétaire. J'ai entendu tout à l'heure l'éloge que M. Pellenc, en particulier, a fait de l'œuvre accomplie. Cette œuvre, je la considère comme très importante et à bien des égards remarquable.

Allons-nous renoncer au bénéfice de ce texte? Allons-nous revenir aux discussions interminables des 2.000 ou 3.000 chapitres, à cette perte de temps, à cette paralysie, auxquelles aboutit l'encombrement des débats parlementaires par les discussions budgétaires? Moralement, le Gouvernement n'a pas le droit de faire cela. On a, dans l'ancienne Assemblée, fait un pas en avant vers une solution raisonnable. Nous n'avons pas le droit de sacrifier un progrès.

Il nous reste alors l'autre terme de l'alternative: publier le décret tel qu'il est sorti des discussions des commissions. Nous n'avons pas le droit d'y changer un mot ou une virgule, mais seulement celui de le publier.

Le Gouvernement, à cet égard, a une position très nette. M. le rapporteur général de la commission des finances m'a demandé d'attendre pour la publication du décret la séance d'aujourd'hui. J'y ai consenti.

M. le rapporteur général. Ce n'est pas tout à fait exact. Je n'ai rien demandé du tout!

M. le ministre. Si vous n'avez rien demandé du tout, je regrette d'avoir compris que vous m'avez demandé quelque chose. (*Sourires.*) Mon erreur de jugement aura sans doute empêché la publication du décret à laquelle, autrement, le Gouvernement aurait procédé depuis plusieurs jours.

M. Jacques Debû-Bridel. Mais si, on a demandé qu'il soit sursis à la publication!

M. le ministre. J'ai cru comprendre que vous me le demandiez et, par déférence pour votre commission des finances et pour le Conseil de la République, j'y ai volontiers consenti.

M. le rapporteur général. Monsieur le ministre, voulez-vous me permettre de vous interrompre?

M. le ministre. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le rapporteur général. Monsieur le président, je ne me serais pas permis de demander à un membre éminent du Gouvernement de suspendre une décision qui, dans son esprit, était peut-être arrêtée. Je lui ai simplement signalé, répondant d'ailleurs à sa propre demande, que notre commission des finances avait l'intention de rendre compte au Conseil de la République du résultat de ses travaux, qu'elle avait pris la décision de soumettre au Conseil de la République une proposition de résolution et que, dans ces conditions, il m'apparaissait que le Gouvernement se verrait peut-être reprocher de manquer d'égards vis-à-vis d'une assemblée parlementaire si le décret en question était publié avant que cette assemblée ait été appelée à connaître de la question.

Telle est très exactement la nature de ma conversation avec vous. Je ne crois pas être intervenu à aucun moment, pour peser sur la décision gouvernementale puisque, me dites-vous, elle était déjà prise dans votre esprit.

M. le ministre. Je prie M. Pellenc de m'excuser d'avoir pris ses propos pour une demande.

La menace de l'accusation de manquer d'égards au Conseil de la République...

M. le rapporteur général. Vous ne l'avez certainement pas encourue!

M. le ministre. ... m'aurait été si pénible que je n'ai pas voulu m'exposer à ce grave danger. (*Sourires et applaudissements.*)

Je comprends très bien votre position relative à un problème dans lequel le Gouvernement est un tiers. Je ne peux que vous donner son sentiment. Le décret sera publié. Je comprends que vous vouliez, après cela, que ce fameux article 62 soit modifié. N'ayant pas pris parti, je ne m'oppose pas, *a priori*, à une modification, surtout si, grâce à Dieu, cette modification pouvait réunir l'assentiment unanime des deux commissions des finances dans les deux assemblées. En ce cas, je vous bénirais, monsieur Pellenc, et je bénirais le ciel avec vous.. (*Sourires.*)

M. Le Sassièr-Boisauné. *Urbi et orbi.*

M. le ministre. ... pour avoir provoqué par cette initiative un accord qui jusqu'à présent n'a pas pu être réalisé. Mais vous avez une méthode très simple pour saisir de la question le Parlement et le saisir conformément à vos tendances et à vos volontés. Il faudrait que la commission des finances du Conseil de la République ou vous-même, vous preniez l'initiative d'une proposition de loi, laquelle, une fois votée par le Conseil de la République, viendrait en discussion devant l'Assemblée nationale. Si elle a quelques atomes crochus qui finissent par entraîner l'attention et la sympathie de la commission des finances de l'Assemblée nationale, vous arriverez à vos fins. C'est la seule solution constitutionnelle possible.

Mais vous ne pouvez pas, ayant réalisé une œuvre à tous égards fort remarquable, avec la collaboration un peu antithétique de l'Assemblée nationale, briser votre œuvre au moment où elle est susceptible d'aboutir, car permettez-moi de vous dire, en confiance, que je ne suis pas très sûr qu'une nouvelle procédure nous conduise très rapidement à un résultat. J'ai un peu l'impression que les oppositions entre les deux commissions des finances conduiront tout d'abord le débat dans une impasse et qu'il faudra ouvrir quelques voies latérales pour s'en dégager et trouver une voie ouverte.

En attendant, ne nous laissez pas dans l'ornière. Vous nous avez laissé entrevoir que vous alliez nous en tirer; vous nous avez montré ce qu'il fallait faire. Laissez-nous du moins suivre vos enseignements et vos leçons et le Gouvernement vous en remerciera. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs au centre.*)

M. Jacques Debû-Bridel. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Debû-Bridel.

M. Jacques Debû-Bridel. Je voudrais très brièvement répondre à M. le ministre, d'abord sur la situation de fait.

Il vient de nous dire de la façon la plus nette qu'il était décidé à promulguer le décret tel qu'il sortait des délibérations de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Nous ne pouvons qu'enregistrer ce fait.

Mais il y avait pour moi un point encore beaucoup plus important que celui de la promulgation de ce décret, c'était de savoir s'il serait, en tant que décret organique, soumis ou non à la ratification du Parlement, c'est-à-dire de l'Assemblée nationale comme du Conseil de la République. M. le président Edgar Faure avait pris, à ce sujet, un engagement formel. Il figure au *Journal officiel*.

Un de nos collègues, mon cher ministre, qui est aujourd'hui assis sur le banc du Gouvernement à votre côté, avait déclaré qu'il espérait que ce n'était pas un poisson d'avril, car cette promesse avait été faite un 1^{er} avril. Je vois que vous avez opté pour le poisson. (*Sourires.*) Pour ma part, je le regrette infiniment.

M. le ministre. C'est vous qui avez remplacé le poisson d'avril par le plat de consistance du mois d'août!

M. Jacques Debû-Bridel. C'est justement à ce sujet que je voulais vous répondre, parce que le plat de consistance du mois d'août n'a rien à voir avec l'engagement sur la ratification du décret par les deux assemblées.

La loi de finances du mois d'août a permis de prolonger le délai imparti aux deux commissions. Il a réglé uniquement la procédure entre ces deux commissions. Il l'a mal réglée car il faisait référence à l'article 20. Or, il est certain que l'article 20 de la Constitution n'a rien à voir avec des discussions entre deux commissions des finances. (*Très bien!*) Mais, enfin, il a réglé la procédure entre les deux commissions; il est certain qu'une procédure entre deux commissions ne peut à aucun titre dessaisir le Parlement, l'Assemblée nationale et le Conseil de la République. Là, je crois que nous touchons le centre même du débat, nous entrons dans le vif du sujet.

En vous écoutant, monsieur le ministre, j'ai pu constater constamment — je vous conseille d'ailleurs de reclipper, quand vous lirez le *Journal officiel* — que vous avez parlé de navettes entre les assemblées, que vous avez parlé de ce que les assemblées ont fait, mais ni la nôtre, ni l'Assemblée nationale, n'ont jamais rien fait, n'ont jamais été saisies, ne se sont jamais prononcées. Il s'est agi, en fait, uniquement de longs travaux auxquels j'ai rendu hommage, dont toute une partie peut être conservée, entre deux commissions. Mais déjà dans votre esprit — et c'est à cela que nous tendons — les deux commissions des finances vont avoir une seule mission pour parler au nom des assemblées.

Monsieur le ministre, dans votre esprit les assemblées sont déjà dessaisies en faveur des commissions. Or, je le répète, l'engagement de M. Edgar Faure visait les assemblées et non pas les commissions. Je crois que vous commettez une erreur — je vous le dis très franchement — en ne saisissant pas les assemblées de cette procédure de ratification. Qu'elles se prononcent. Vous avez peur d'être dans une impasse ? Croyez-vous qu'il ne serait pas beaucoup plus grave, par ce que je me permettrai d'appeler un tour de passe-passe, de dessaisir l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, c'est-à-dire le Parlement, seul dépositaire de la souveraineté nationale, de son initiative essentielle en matière de contrôle du budget ? Nous perdons trop de temps pour le contrôle, mais, évidemment, celui-ci est une aussi des prérogatives essentielles de la souveraineté nationale. Nous ne sommes pas uniquement des assemblées législatives ; nous avons également un rôle de contrôle à jouer. Nous en dessaisir est grave. Nous en dessaisir sous le couvert de deux organismes de travail parlementaire, de deux commissions que vous placez dans une situation fautive qui n'est pas prévue par notre Constitution me paraît encore plus grave.

C'est pourquoi je ne pourrai vous suivre dans la voie dans laquelle vous essayez de nous engager.

M. de Montalembert. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Montalembert.

M. de Montalembert. J'ai écouté avec beaucoup d'attention les interventions qui ont eu lieu ce matin et, en particulier, le remarquable exposé de M. le ministre des finances.

Il a fondé toute son argumentation sur les promesses qui auraient été faites par un précédent gouvernement et sur le fait qu'un nouveau texte législatif étant intervenu depuis lors ces promesses disparaissaient et qu'il n'avait pas à en tenir compte.

C'est une position, mais je connais trop l'esprit d'équité de M. le président Ramadier et comme, d'autre part, en retenant ses propos aimables à notre égard, je ne peux pas mettre en doute sa volonté d'aider le Conseil de la République à sortir de la difficulté que nous rencontrons, ceci m'autorise à lui dire qu'évidemment le texte de la loi du 6 août 1955 est postérieur au texte de cette séance du 1^{er} avril dont M. Debû-Bridel parlait tout à l'heure. Il n'empêche que si je me réfère à la loi du 6 août, je lis : « Arrêter les dispositions prévues par l'article 16 de la Constitution destinées à régler le mode de présentation du budget et ce, après avis conforme des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, selon la procédure et les modalités instituées par l'article 20 de la Constitution pour la discussion entre les deux assemblées. »

Dans ce texte, monsieur le ministre, il n'est fait aucune référence à la promesse de ratification qui était précisément contenue dans les déclarations de votre prédécesseur.

Peut-être avons-nous eu tort d'accepter le texte de la loi du 6 août que je viens de rappeler et qui institue une « navette intercommissions » par référence à l'article 20 de la Constitution, mais c'est un fait.

Par contre, les promesses faites par votre prédécesseur demeurent. Certes, vous êtes libre de ne pas les tenir ; en ce qui concerne la « navette » je comprends votre position. Mais rien ne vous empêche de maintenir et de renouveler la promesse de votre prédécesseur en ce qui concerne la ratification.

M. Jacques Debû-Bridel. C'est ce que nous allons demander !

M. de Montalembert. C'est ce que nous vous demandons instamment. Je vais me permettre de vous dire pourquoi.

D'abord parce que, comme assez vieux parlementaire déjà, je crois que tous les gouvernements ont toujours un grand intérêt à tenir les promesses de leurs devanciers lorsqu'elles sont valables.

Or, M. Edgar Faure avait pris la décision formelle de soumettre à la ratification du Parlement ces décrets. Il y avait eu une discussion à ce sujet, il y avait eu une controverse, il y avait eu un dialogue et à la fin de ce dialogue — je lis le *Journal officiel* — c'est M. le président du conseil lui-même qui a précisé, au moment où l'article était mis aux voix : « Et ratification ! » s'écriait-il, en s'adressant à notre président de séance. Et le président de séance, dont nous connaissons l'impartialité et le rigorisme en matière de règlement, remarquait : « Ce n'est pas dans le texte ! » Mais le rapporteur général ajoutait : « Peut-être, mais c'est l'interprétation que le Gouvernement s'engage à donner à ce texte. » Le président du conseil : « Interprétation que je confirme. »

M. le ministre. Voulez-vous me dire quelle est la date de ce débat ?

M. de Montalembert. Ce débat se situait à la séance du 19 avril 1955, *Journal officiel*, page 1359.

M. le ministre. Il est donc relatif à la loi d'avril et non pas à la loi d'août.

M. de Montalembert. Je vous l'ai dit déjà, monsieur le président : rien ne vous interdit de défendre la thèse que je défends, bien qu'il s'agisse de la loi d'avril, modifiée par la loi d'août.

La loi d'août faisait disparaître en effet les modalités de procédure contenues dans la loi du 1^{er} avril. Mais vous n'empêchez pas que nous sommes ici un grand nombre à penser que tout l'esprit dans lequel cette discussion a été engagée en avril demeure. C'est la raison pour laquelle j'insiste, comme mon ami M. Debû-Bridel, pour que vous acceptiez à votre tour ce « minimum » qui est ratification.

Au demeurant, je me permets d'ajouter que nous sommes en la matière — et je demande spécialement l'attention de M. le ministre des finances à ce sujet — dans une confusion qu'il importe de faire disparaître. M. Alex Roubert, président de la commission des finances qui, à plusieurs reprises, a eu la lourde charge de démontrer devant nous ce mécanisme compliqué de ce décret organique, nous a persuadé des avantages qu'il comporte. Je suis d'accord avec lui et avec vous pour reconnaître que ce décret réalise un grand progrès qui facilitera nos discussions budgétaires et je souhaite qu'il voie le jour rapidement, mais sous la réserve de ratification par le Parlement.

M. le président Roubert nous a appris à mieux comprendre les deux phases que vous avez évoquées tout à l'heure, monsieur le ministre, dans cette nouvelle procédure : la phase législative et la phase réglementaire. Je suis absolument d'accord avec cette interprétation. Je crois préférable, en effet, pour le Parlement, de discuter dans les budgets un petit nombre de chapitres et d'articles — et de ce fait au lieu de 2.000 votes de n'en avoir plus que 150 à émettre. Je crois qu'au moment de cette discussion des grandes masses budgétaires nous aurons parfaitement le droit de dire et d'exprimer notre volonté. Cette nouvelle façon de légiférer ne changera en rien les dispositions que nous connaissons, contenues dans l'article 20 de la Constitution. Mais, par application du décret organique qui fait l'objet de cette discussion, il est certain qu'il appartiendra aux seules commissions des finances de contrôler, à l'avenir, les décrets pris par le Gouvernement en fonction de la loi votée ; c'est là-dessus que porte la difficulté.

Dans cette matière réglementaire, dans cette phase de contrôle par les commissions, nous agissons en tant que rapporteurs — rapporteur général et rapporteurs spéciaux — à égalité avec nos homologues de l'Assemblée nationale. Nous avons les mêmes pouvoirs d'enquête et d'investigation. Pas de « dernier mot » en cette matière.

C'est cette confusion, monsieur le président — et je ne vous en fais du tout le reproche — que nous voudrions que vous contribuiez à faire disparaître, en acceptant de soumettre vos décrets à la ratification parlementaire.

Cependant — et ce sera la fin de mon intervention — je voudrais vous indiquer la difficulté extrême devant laquelle nous allons nous trouver si vous maintenez votre position, c'est-à-dire pas de ratification parlementaire. Soit ! Sans doute peu de difficultés naîtront-elles par la suite entre les deux commissions des finances sur des questions budgétaires. Mais nous créons un précédent, auquel on pourra toujours se référer. Or, mes chers collègues, je me permets de vous rendre attentifs à cette question. Nous nous engageons actuellement dans la procédure des lois-cadres. Nous en avons eu un exemple ces jours derniers ; elle se poursuivra, soyez-en certains. Un Etat moderne ne peut pas continuer à discuter comme nous le fai-

sons, interminablement, sur des détails. Il est nécessaire de procéder à des réformes, mais alors faisons attention! Dans ces séances matinales, il est intéressant de pouvoir discuter sans passion et efficacement. Pourquoi ne pas le dire: on sent toujours, dans des textes comme celui qui régit l'article 62 du décret organique, un certain relent de gouvernement d'assemblée.

Pourquoi ces lois-cadres? Parce que le Parlement a fait preuve d'une certaine carence. Croyez-vous qu'il soit normal d'avoir attendu cinq ans pour que la loi sur la réorganisation municipale outre-mer soit votée?

Ne croyez-vous pas que l'Assemblée nationale s'occupe souvent de questions dont elle ne devrait pas débattre et qu'elle ne s'occupe pas de celles auxquelles elle devrait s'intéresser? Ici, n'ayons-nous pas souffert très souvent de n'avoir aucun texte à examiner, alors que, tout à coup, il nous en arrive une avalanche?

M. Jacques Debû-Bridel. Il y a carence du Gouvernement!

M. de Montalembert. Il y a quelque chose à réformer, j'en suis d'accord. Seulement, vous ne vous rendez pas compte qu'à l'heure actuelle, monsieur le président, par le fait de ce texte, on pourra toujours nous opposer ce précédent, qui tendra à quoi? Puisqu'on institue entre les commissions la navette, ce n'est pas le Conseil de la République qui risque tout — certes, il risque énormément — mais c'est l'Assemblée nationale elle-même. Pourquoi? Parce que ce n'est plus même l'Assemblée nationale qui aura le « dernier mot », mais la commission des finances de l'assemblée qui détiendra le pouvoir de l'Assemblée nationale et cela sans aucune délégation réelle.

M. Jacques Debû-Bridel. C'est exact!

M. de Montalembert. Si vous n'êtes pas d'accord, vous, Gouvernement, avec la commission des finances de l'Assemblée nationale et si vous êtes d'accord, au contraire, avec le texte de la commission des finances du Conseil de la République, à minuit — à zéro heure, pour parler le langage des chemins de fer — on fermera la barrière. C'est ainsi que l'on s'achemine vers un gouvernement d'Assemblée, contrôlé non par l'Assemblée nationale elle-même, mais en réalité par sa commission des finances. C'est « L'Etat, c'est moi! », non plus dans la bouche de Louis XIV, mais de la commission des finances et — pourquoi pas? — du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. (*Très bien! très bien!*)

Alors, parce que vous n'aurez pas voulu admettre que ce que l'on disait le 1^{er} avril était valable le 6 août, parce que vous n'aurez pas voulu admettre de revenir à cette conception de la ratification, vous risquez de déclencher à l'avenir des conflits considérables et, en réalité, de ruiner tout ce que nous édifions à grand peine, c'est-à-dire un travail efficace entre les deux assemblées qui constituent le Parlement.

Permettez-moi d'ajouter, monsieur le président, qu'il est un point — c'est le seul d'ailleurs — sur lequel notre assemblée a une prérogative plus étendue que l'Assemblée nationale. Nous pouvons en appeler au comité constitutionnel. Vous êtes un juriste trop averti pour ignorer que l'article 16 de la Constitution précise qu'« une loi organique réglera le mode de présentation du budget ». Jamais une loi ordinaire n'a primé la loi constitutionnelle. Mais si jamais une faille se produisait dans vos décrets — erreur n'est pas compte, nous sommes tous faillibles — comment voulez-vous, conformément à notre prérogative, que nous saisissions le comité constitutionnel, alors que nous sommes en matière réglementaire dans le circuit fermé des navettes entre commissions?

M. Courrière. Il ne fallait pas voter le texte.

M. de Montalembert. Monsieur Courrière, vous savez bien qu'il n'est pas du tout dans mon esprit de dire qu'il ne fallait pas faire ceci ou cela. Nous essayons de faire du bon travail, et comme nous avons la bonne fortune d'avoir devant nous un président qui est un parlementaire de longue date et de vieille souche, je lui parle comme je le fais parce qu'il doit nous aider au lieu d'être en opposition avec nous. Je sais combien il est attaché au régime parlementaire. C'est pourquoi je me permets de lui tenir ce langage.

M. de Menditte. Très bien!

M. de Montalembert. Nous avons eu quelquefois, à la commission des finances, des dialogues sympathiques dont je

conserve le meilleur souvenir, mais mon atavisme normand me fait toujours craindre la finesse aveyronnaise. (*Sourires.*)

Quand je vous entends dire, monsieur le ministre, qu'il n'y aurait qu'à déposer une proposition de loi, oui, pense le Normand, mais qu'y a-t-il là-dessous? Notre ministre des finances ne nous dit-il pas cela en pensant: j'ai le texte pour moi, tant pis, allons-y, vogue la galère! On verra bien le sort que l'Assemblée nationale réservera à cette proposition de loi venue du Conseil de la République. Ah! si vous disiez: oui, il y a une impasse, je me rends compte qu'au point de vue constitutionnel il y a une difficulté, je veux m'appuyer sur les deux assemblées parce que c'est cela le travail parlementaire, il en serait autrement. Ou alors autant avouer que l'on veut supprimer notre assemblée, comme l'écrivit trop souvent un certain journal du soir à l'heure actuelle.

Si ce n'est pas cela — et je crois volontiers que telle n'est pas votre pensée — et si vous dites que le Gouvernement est d'accord pour soutenir cette proposition de loi éventuelle, nous pourrions, d'un commun accord, l'édifier et, forts du soutien du Gouvernement, nous sortirions de cette impasse sans créer un précédent fâcheux pour l'avenir.

Voilà ce que je voulais, très simplement et trop longuement — je m'en excuse auprès de M. le ministre et auprès de mes collègues — vous dire ce matin. Je crois que c'est une question très importante. Il importe de la régler dans le sens que je me suis permis d'indiquer. (*Applaudissements à droite, au centre et sur divers bancs à gauche.*)

M. Waldeck L'Huilier. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Waldeck L'Huilier.

M. Waldeck L'Huilier. Mesdames, messieurs, la proposition de résolution qui nous est soumise n'a d'autre but que de demander pour la commission des finances du Conseil de la République des pouvoirs aussi étendus que ceux de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de lever un certain nombre de difficultés prévisibles que risquent de faire surgir les modalités de l'article 62 du projet de décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

Quand l'intitulé de cette longue proposition parle « d'assurer le respect du contrôle parlementaire », ce n'est qu'un leurre. En effet, la proposition dans son ensemble n'a d'autre but que d'empêcher la discussion des différents budgets, article par article, chapitre par chapitre...

M. Jacques Debû-Bridel. C'est exact!

M. Waldeck L'Huilier. ...comme cela se pratique depuis les conquêtes démocratiques parlementaires du siècle dernier. C'est aussi, je le rappelle au Conseil de la République, sous cette forme que les conseils municipaux continuent de voter les budgets communaux.

M. Abel-Durand. Très bien!

M. Waldeck L'Huilier. Ainsi, par ce décret, le contrôle parlementaire se trouve considérablement réduit. Il n'est donc pas conforme à l'esprit de la Constitution.

D'autre part, il tend à réduire les discussions budgétaires au Parlement, à étouffer la voix des différentes catégories de fonctionnaires et des personnels intéressés par les divers fascicules et qui veulent faire connaître et triompher leurs revendications.

Pour des raisons de principe quant au rôle et à l'utilité de notre Assemblée, qui, de plus en plus, veut redevenir l'ancien Sénat réactionnaire et jouer le même rôle, et pour les raisons que je viens d'énumérer brièvement, le groupe communiste votera contre la résolution proposée, affirmant ainsi son hostilité au décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat. (*Applaudissements à l'extrême gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Abel-Durand.

M. Abel-Durand. Le débat auquel nous venons d'assister est lourd d'enseignements, enseignements qui dépassent singulièrement l'objet même de cette discussion.

M. Debû-Bridel a bien voulu faire allusion à une intervention que je m'étais permis de faire à l'expiration de certaines idées de mars. C'est à ce moment-là qu'il fallait penser à toutes les conséquences du texte que nous allions voter. Il est bon de le dire, peut-être, dans une période où la présentation de lois-cadres semble devoir s'introduire dans la procédure parlementaire normale.

Monsieur le ministre des affaires économiques et financières, je ne vous fais aucun reproche. Vous avez été d'une objec-

tivité totale, mais c'est précisément votre position qui doit nous éclairer tous sur les conséquences de certains votes que nous émettons, conséquences immédiates, conséquences générales. Nous nous dessaisissons vis-à-vis du Gouvernement et, étant donné la position que la Constitution donne à notre Assemblée vis-à-vis de l'autre, nous nous dessaisissons parfois vis-à-vis de l'autre Assemblée de garanties qui reposent en nous, de garanties qui ne nous appartiennent pas à nous-mêmes, mais dont nous sommes les dépositaires dans l'intérêt du pays. (*Très bien! très bien!*) Le jour où nous avons voté ce texte, nous avons abdiqué une de nos prérogatives essentielles, une de nos obligations, celle de veiller sur le budget du pays.

Mes chers collègues, je me tourne vers vous maintenant. C'est une leçon...

M. Jacques Debû-Bridel. Elle n'est pas volée!

M. Abel-Durand. ... que M. le président Ramadier nous donne, mais nous devons en tirer toutes les conséquences. Dans une période où des questions infiniment plus graves que celle-là sont posées devant nous, nous engageons nos responsabilités lorsque d'une manière ou d'une autre nous nous dessaisissons des prérogatives que nous avons, dont nous ne sommes pas les maîtres, mais que nous devons garder et faire sauvegarder. (*Applaudissements sur divers bancs au centre et à droite.*)

M. Alex Roubert, président de la commission des finances. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. le président de la commission des finances. Mesdames, messieurs, je voudrais répondre d'un mot à M. Abel-Durand. Je crains qu'il n'ait pas vu très exactement la question...

M. Abel-Durand. Mais si, je voterai la résolution!

M. le président de la commission des finances. Ce que vous avez dit, monsieur Abel-Durand, me paraît extrêmement grave et important.

Pensez-vous, en effet, que si la commission des finances du Conseil, qui a reçu d'une loi régulièrement votée le pouvoir de vérifier les textes que nous envoie la commission des finances de l'Assemblée nationale, avait perçu à un moment quelconque, dans un article ou dans un autre, le dessaisissement du Parlement dont vous parlez, elle aurait accepté de continuer le dialogue?

La difficulté n'est pas là, car 69 articles — monsieur le rapporteur général vous l'a indiqué — ménagent et augmentent les droits du Parlement. Ils les augmentent en ce que, à partir du moment où le budget sera présenté de cette nouvelle façon, vous aurez d'abord une discussion sur la politique économique et financière, ce que vous n'avez pas jusqu'à présent et qui constitue pourtant une revendication déjà ancienne du Conseil de la République. Ce dernier à chaque année présente les mêmes observations, à savoir qu'il devenait de plus en plus difficile de voter le budget sans un débat préalable sur l'ensemble de l'économie nationale.

M. Abel-Durand. Je ne critique rien!

M. le président de la commission des finances. En second lieu, lorsqu'il s'agit de déterminer la masse budgétaire qui revient à chaque ministère, nous avons craint, à un moment donné, que les Assemblées ne se trouvent dans une situation diminuée parce qu'elles ne connaîtraient pas suffisamment le contenu du budget. Nous avons fait ajouter — M. Pellenc l'a dit tout à l'heure — un certain nombre d'annexes qui vous permettront de faire, sur chacun des budgets particuliers, toutes les observations que vous jugerez utiles et vous aurez ainsi plus de renseignements que vous n'en avez jamais eus. Vous ne voterez pas chapitre par chapitre, c'est vrai, mais avant de voter le titre vous aurez devant les yeux la répartition des crédits pour tous les chapitres et vous aurez le droit de critiquer cette répartition.

Ce sur quoi nous discutons à l'heure présente est tout différent.

M. Abel-Durand. Je suis cent fois d'accord avec vous!

M. le président de la commission des finances. Lorsque nous arriverons à la distribution « parcellaire » des crédits, nous voulons pouvoir vérifier leur exacte répartition par rapport à ce qui a été promis. Est-ce une démission du Parlement envers le Gouvernement? J'ai la conviction au contraire que si, dans

cette phase du contrôle parlementaire, on fait droit aux revendications du Conseil de la République, nous aurons effectué un progrès extrêmement important.

La phase législative se trouvant accomplie lorsque la loi de finances « raccourcie » aura été votée, nous entrons dans une phase de contrôle parlementaire véritable, car jusqu'à présent ce contrôle s'exerçait *a posteriori*, tandis que là, ce sera dès la sortie des décrets, avant même qu'ils aient force exécutoire, que le Parlement pourra dire: je ne suis pas satisfait des décrets que vous voulez promulguer parce qu'ils ne correspondent pas à l'esprit de la loi.

Cela est très avantageux pour tout le monde, et pour nous particulièrement. Cela est avantageux aussi pour le Gouvernement et pour les institutions républicaines parce que, dans l'avenir, on ne pourra plus poser la question de confiance, par exemple sur l'indemnité de chaussures de tels agents. On ne pourra le faire que sur un ensemble politique cohérent et non plus sur un point tout à fait minime. Nous n'assisterons plus à ces chutes de Gouvernement à la suite d'un désaccord sur un seul chapitre.

Encore une fois, la discussion sera libre et complète, mais au moment du vote vous devez reporter vos pensées sur un ensemble beaucoup plus important et ne pas voir seulement la toute petite discussion soulevée à propos d'un seul chapitre.

Dans ce contrôle, nos droits ont-ils été totalement ménagés? C'est uniquement sur ce point que nous sommes en discussion.

M. Abel-Durand. C'est bien cela!

M. le président de la commission des finances. Le Parlement ayant déjà pris une décision, il nous importe, lors du contrôle de conformité entre ce qui a été voté par le Parlement et ce qui sera mis dans les décrets, de conserver une égalité que, jusqu'à présent, nous avons toujours eue. Nous aurions même un avantage, puisque nous pouvons utiliser le recours au comité de contrôle constitutionnel que n'a pas l'Assemblée nationale. Cette égalité est jusqu'ici patente puisque, dans les commissions financières, les rapporteurs particuliers des deux assemblées ont des droits identiques, puisque nous avons le droit de demander aux présidents de nos assemblées respectives de saisir, par exemple, la cour de discipline budgétaire, ce qui est tout de même aller très loin dans le contrôle!

Nous avons donc des responsabilités aussi importantes en matière de contrôle que celles de l'Assemblée nationale. C'est sur ce point là, et sur ce point là seulement, que nous avons voulu attirer l'attention du Gouvernement et de l'ensemble du Conseil de la République.

M. le président Ramadier nous dit: je ne peux pas prendre parti; vous avez voté une série de lois — personnellement je n'ai pas voté ces textes — mais une certaine procédure ayant été acceptée, je suis lié par elle et je ne prends pas parti dans la discussion entre les deux commissions des deux assemblées. Cependant vous avez un droit, c'est celui de présenter une proposition de loi et de faire régler par le Parlement lui-même ce qui vous divise actuellement.

Voilà ce que l'on vous dit. Le jour où le Parlement lui-même, saisi à notre diligence, aura réglé la question, est-ce que nous pourrions nous dresser encore contre certaines difficultés qui existent actuellement? Le jour où nous aurons pu exposer à l'Assemblée nationale, après un débat, où se trouvent les difficultés de détail — je le souligne — dans l'ensemble d'un texte que tout le monde s'accorde à trouver bon, j'ai la conviction que nous serons suivis, parce que l'Assemblée nationale elle-même y trouvera son compte — car elle a les mêmes préoccupations que nous de ne pas laisser à la seule majorité de sa commission le soin de régler certaines questions.

Ce que nous demandons donc est très simple: dans le cas où nous trouvons un point litigieux dans les décrets de répartition, nous voulons faire appel devant le Parlement!

M. Jacques Debû-Bridel. Très bien!

M. le président de la commission des finances. C'est cela que nous voulons. Vous voyez que nous sommes vraiment larges dans notre conception. Nous voulons vérifier la conformité des décrets; nous voulons, s'il n'y a pas de difficultés, autoriser la publication des décrets et, s'il y a des difficultés reconnues par l'une et l'autre des assemblées, dire au Gouvernement: ne promulgez pas ce décret. Cette décision devra s'imposer au Gouvernement. Mais si, entre les deux assemblées, surgit un désaccord, nous voudrions que ce soit le Parlement lui-même qui règle la question. Nous retomberions ainsi dans les prérogatives normales du Parlement.

Notre thèse est donc parfaitement défendable. Si le Conseil de la République renvoie devant l'Assemblée un texte voté à une large majorité en lui demandant de lui faire un sort très rapide, j'ai la conviction que le Conseil de la République triomphera parce que sa cause est juste et parce que nous voulons, tout en facilitant l'œuvre législative, en confirmant les droits de l'exécutif, en renforçant même cet exécutif — ce qui est recherché depuis très longtemps — parvenir à une harmonie entre les deux assemblées, faute de quoi le Parlement ne fonctionnerait pas d'une façon satisfaisante. (*Applaudissements.*)

M. Abel-Durand. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Abel-Durand.

M. Abel-Durand. Je ne pensais pas mériter l'honneur d'une réponse de M. le président de la commission des finances. Elle a seulement eu pour conséquence de montrer un accord total entre lui et moi.

M. le président de la commission des finances. J'en suis très heureux.

M. Abel-Durand. Les observations que j'ai présentées ne portaient pas du tout sur l'attitude de la commission des finances dans les circonstances actuelles, sur l'excellent parti qu'elle a tiré du texte qui lui était soumis. Mais, dans ce texte même, il est apparu à l'expérience que des difficultés pouvaient surgir qu'on n'avait pas prévues, et mon observation, qui était d'ordre général, tendait à faire remarquer à mes collègues que lorsque nous nous dessaisissons d'une partie de nos pouvoirs, il faut que nous soyons extrêmement attentifs aux conséquences imprévues, peut-être même imprévisibles, qui peuvent en découler.

Monsieur le président de la commission des finances, vous avez dit tout à l'heure que vous-même n'aviez pas voté ce texte. Je vous en félicite et nous nous sommes peut-être trouvés d'accord sur ce point. C'est une prudence que je souhaiterais voir généralisée et constante.

Vous me permettez d'ajouter quelques mots. Vous avez dit que la porte de sortie, c'était le dépôt d'une proposition de loi. C'est vrai, mais ce que je redoute, ce sont des conflits non seulement avec le Gouvernement, mais peut-être avec l'autre assemblée. Il y a des questions de psychologie qui se font sentir. Il y a une psychologie individuelle et une psychologie collective. Lorsque cette dernière se développe sur ce terrain « olympique » du Parlement, que peut-on prévoir ? C'est la seule question que je pose. (*Sourires et applaudissements.*)

M. le rapporteur général. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. le rapporteur général. Mes chers collègues, j'ai mission de défendre devant vous une proposition de résolution, mais le débat qui s'est instauré à son sujet et les déclarations du Gouvernement doivent, vous le concevrez, m'amener à essayer de préciser comment se pose actuellement la question.

M. le président Ramadier nous a indiqué qu'en raison d'une procédure qui, juridiquement, s'impose au Gouvernement comme aux assemblées, il n'a qu'une alternative : ou bien renoncer à ce texte et à tous les avantages qu'il présente — avantages que j'ai soulignés à cette tribune avant que le président Ramadier ne le fasse dans son exposé — ou bien publier le texte dans sa forme actuelle.

Or, publier le texte dans sa forme actuelle, sans aucune restriction, sans aucune perspective ou possibilité de révision, le publier dans une forme qui, n'en déplaise à mon collègue M. Waldeck L'Huillier, porte manifestement atteinte aux prérogatives parlementaires en raison du mécanisme que ce texte implique, est, à mon sentiment, une solution à laquelle notre assemblée ne pourrait pas se rallier. Ce serait vraiment payer trop cher le prix des avantages que ce texte présente pour la discussion du budget.

Si on voulait aller plus loin dans la simplification, il suffirait de dire que l'Assemblée nationale seule vote le budget.

M. Jacques Debû-Bridel. Ou, ce qui serait mieux : la commission des finances de l'Assemblée nationale seule !

M. le rapporteur général. Cela serait infiniment plus simple, mais nous serions entièrement dépossédés.

M. Jacques Debû-Bridel. Plus simple encore : la rue de Rivoli pourrait décider par décret.

M. le rapporteur général. M. le président Ramadier nous dit : Déposez une proposition de loi pour pallier les inconvénients que vous venez de signaler. Bien entendu, c'est la bonne règle : l'Assemblée nationale ou le Conseil de la République dépose une proposition de loi, ou bien le Gouvernement dépose un projet, les deux assemblées en délibèrent, elles se prononcent, le différend est tranché et nous n'avons plus ensuite qu'à nous incliner.

Je souscris à cette procédure, mais, en attendant, que va-t-il se passer ? Si nous prenons ici l'initiative d'une proposition de loi, il faut que le Gouvernement prenne au moins l'engagement de seconder nos efforts afin que cette proposition de loi ne sorte pas du palais du Luxembourg pour aller simplement dans le palais de la Belle au bois dormant. D'autre part, même s'il n'y a pas mauvaise volonté de l'Assemblée nationale — et il n'y en aura certainement pas sur ce point car elle est aussi intéressée à une solution rationnelle que peut l'être notre assemblée — l'encombrement de son ordre du jour, ses préoccupations peut-être plus urgentes que celle de régler cette question qui, par certains côtés, pour des personnes non initiées, peut apparaître comme une question de détail, peuvent la conduire à différer l'examen de ce projet. Que se passera-t-il alors entre le moment du dépôt de notre proposition de loi et le moment où le Parlement aura tranché ? Le budget de 1957 devra être examiné et discuté selon les dispositions nouvelles, ce décret étant publié.

Il faut donc trouver une solution d'attente, une solution transitoire. Le Gouvernement nous a dit, et je l'en remercie : « Je ne veux pas prendre parti pour la thèse de l'Assemblée nationale pas plus, comprenez-le, que je ne puis prendre parti pour la thèse que vous développez ».

Du moins le Gouvernement peut-il maintenir le *statu quo* en attendant que le projet de loi ait tranché ce litige. Entendons-nous bien sur ces mots *statu quo*. Je ne veux pas dire nécessairement que ce décret ne doit pas être publié, ni qu'il faille nous priver de son bénéfice dans ce qui n'est pas contesté. Mais il faut, le Gouvernement en ayant la possibilité, qu'en attendant la décision du Parlement sur ce point, il traite de la même façon en les soumettant à l'arbitrage des assemblées, les différends qu'il pourrait avoir touchant l'exécution du budget, avec les commissions des finances de l'une ou l'autre assemblée. C'est ce que faisait remarquer M. le président Roubert tout à l'heure, les contestations doivent être jugées par le Parlement et non par la commission des finances d'une seule assemblée.

Or, ce décret renferme des dispositions qui permettent au Gouvernement de prendre cette position.

Mes chers collègues, ouvrez le document n° 407 à la page 92 et vous constatez que l'article 62 bis de ce décret est ainsi rédigé : « En cas de désaccord entre les commissions et le Gouvernement, celui-ci en saisit le Parlement par un projet de loi spécial ». Il n'est pas nécessaire que je lise la fin de l'article que je viens de vous citer.

Ainsi le Gouvernement peut nous préciser qu'en attendant le vote définitif par le Parlement d'une disposition législative devant laquelle nous nous inclinons, il transmettra au Parlement, selon la procédure prévue à l'article 62 bis du projet de décret organique, toutes les dispositions des décrets de répartition des crédits budgétaires qui n'auraient pas réuni à la fois l'accord du Gouvernement et des commissions intéressées des deux assemblées.

Si le Gouvernement nous donne cette assurance, je pense traduire l'opinion de la commission des finances dans son unanimité ou sa quasi-unanimité...

M. Jacques Debû-Bridel. Non !

M. le rapporteur général. ...je dis bien la quasi-unanimité, mon cher collègue, en vous disant que cette commission, à mon sentiment, admettra, dans cette période transitoire et pour le budget de 1957, qu'on opère dans les conditions qui vous ont été exposées.

M. Jacques Debû-Bridel. Vous recommencez comme la dernière fois !

M. le ministre. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre. Mesdames, messieurs, je constate que ce débat a été utile, puisqu'en définitive les positions sont maintenant très claires : ou bien le décret est publié et la réforme entre en vigueur avec ses avantages indiscutables, ou bien rien n'est fait et nous nous engageons dans une impasse au bout de

laquelle nous savons, par l'exemple de six mois de discussions, que nous ne trouverons pas aisément d'issue. Par conséquent, le Gouvernement ne croit pas qu'il y ait pour lui d'autre solution que de publier le décret.

M. le rapporteur général de la commission des finances nous dit: « Mais le Gouvernement va prendre l'engagement, au terme de la procédure prévue par l'article 62 du texte de la commission des finances de l'Assemblée nationale, de ne pas publier les décrets et de recourir à une procédure législative pour que le Parlement statue. » Qu'il me permette de lui répondre qu'il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée, c'est-à-dire qu'un texte soit voté et appliqué ou bien qu'il ne soit ni voté ni appliqué.

M. Jacques Debû-Bridel. Très bien!

M. le ministre. Lorsqu'un décret pris à la suite d'une longue série de consultations entre les deux commissions des finances aboutit à ce résultat qu'une procédure est définie, le Gouvernement ne peut que s'incliner.

Il est possible que la procédure prévue par l'article 62 de la commission de l'Assemblée nationale aboutisse au rejet par la commission des finances de l'Assemblée nationale d'une proposition gouvernementale que la commission des finances du Conseil de la République aurait approuvée, et le Gouvernement se trouvera alors dans une position délicate, mais la loi est la loi, *dura lex sed lex!* et le Gouvernement sera obligé de s'incliner.

Certes, il aura droit de porter la question devant le Parlement tout entier, mais il devra d'abord s'incliner.

M. de Montalembert. Donc, c'est un gouvernement d'assemblée!

M. le ministre. Aujourd'hui, la situation est à peu près la même: nous sommes en présence, dans l'état actuel de la procédure, d'une décision finale; nous nous inclinons devant cette décision, bien qu'elle ne réponde pas aux propositions du précédent Gouvernement et peut-être pas non plus à mes conceptions personnelles, mais je ne crois pas utile de compliquer le débat en vous les exposant car elles diffèrent peut-être des conceptions des deux commissions. Donc, nous nous inclinons.

M. Abel-Durand. Contraints et forcés!

M. le ministre. Oui, et vous aussi forcément...

M. Jacques Debû-Bridel. Non! non!

M. le ministre. Vous ne vous inclinez pas, vous maintenez une résistance éternelle, mais la loi passera!

M. Jacques Debû-Bridel. Bien sûr!

M. Waldeck L'Huillier. Baroud d'honneur!

M. le ministre. Permettez-moi de vous dire que ce n'est pas là une solution pratique. Si vous me demandez, monsieur le rapporteur général, de faire en toutes circonstances des efforts pour aboutir à un accord, ou tout au moins à un rapprochement, entre les commissions des finances ou entre les assemblées, je ne remplirais pas mon devoir si je ne vous donnais pas ma parole de faire l'impossible pour que les deux commissions ou les deux assemblées s'accordent, mais je vous déclare aussi très nettement que, lorsqu'il a été statué, même contre mon gré, même contre ma volonté, je n'ai plus qu'une alternative: « me soumettre ou me démettre », et dans la plupart des cas, évidemment, il faudra accepter même une décision qui ne me plaira pas comme elle pourra également ne pas vous plaire.

Dans ces conditions, il n'y a qu'une solution, celle que je vous indiquais tout à l'heure et que suggérait, je crois, M. le président de la commission des finances: que le décret soit publié, que vous preniez l'initiative d'une proposition de loi, que vous la votiez et que vous en saisissiez l'Assemblée nationale.

MM. de Menditte et Jacques Debû-Bridel. Elle l'enterrera!

M. Abel-Durand. Le conflit apparaîtra!

M. le ministre. L'Assemblée nationale décidera ce qu'elle entend et vous l'aurez, en tout cas, amenée à se prononcer. En dehors de cela, il n'y a pas d'issue. Permettez-moi de ne pas m'engager dans l'impasse. Quand j'entends ce mot, je songe toujours aux *Misérables* et à Jean Valjean s'engageant un soir de fuite dans une impasse. Avec sa force herculéenne, il fait

un rétablissement prodigieux et franchit les murs. La force des gouvernements et des assemblées n'est pas aussi herculéenne! Ils ne franchiront pas tous les murs. (*Sourires.*)

M. le rapporteur général. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général, pour répondre à M. le ministre.

M. le rapporteur général. Je regrette de ne pas avoir l'habilité ni les ressources de dialectique dont fait preuve M. le président Ramadier. Je me borne simplement à constater qu'il ne facilite pas beaucoup la tâche du rapporteur général en ne répondant pas à l'esprit de compréhension dont ce dernier croit avoir fait preuve, de sa propre autorité, en anticipant peut-être sur la décision de la commission des finances, par une compréhension égale.

Monsieur le président, vous nous dites que l'on vous engage dans une impasse. Si le décret est publié, dites-vous, c'est la loi et je dois appliquer la loi. Nous ne vous demandons pas de violer la loi. Où avez-vous vu qu'il était une obligation impérieuse pour le Gouvernement, après la publication et la mise en vigueur de ce décret, de renoncer au pouvoir qu'il a toujours et que nul ne peut lui contester en matière financière de déposer un projet de loi devant les assemblées?

Ainsi, voulant éviter que le Gouvernement ne passe outre au vote de cette résolution, lui demandant de ne pas publier ce texte, voulant éviter que ne surgisse au sein de l'opinion l'impression qu'un conflit s'est élevé entre le Gouvernement et notre assemblée, je vous fais une proposition et vous y répondez par une fin de non-recevoir. Cependant, dans les circonstances actuelles, vous le savez, c'est la démonstration contraire qu'il faudrait faire, celle d'une très grande cohésion entre le Gouvernement et les assemblées.

Quelle proposition vous fais-je?

J'ai proposé ceci, à savoir que du moment qu'en tout état de cause, à l'expiration de la procédure prévue par l'article 62, vous seriez amené à déposer un projet de loi pour régler les questions en suspens objet d'un litige entre la commission des finances de l'Assemblée nationale et le Gouvernement, vous veuillez bien y inclure les chapitres sur lesquels le Conseil de la République aurait lui aussi des observations à formuler. Comment pouvez-vous dire qu'en opérant ainsi vous enfreindriez la volonté de l'Assemblée nationale ou que vous manqueriez à la considération qui lui est due, alors qu'en réalité vous la saisissez des difficultés surgies entre nous, au lieu de les étouffer, et que cette assemblée a le dernier mot dans les décisions à prendre?

Quelle anomalie y a-t-il à saisir ainsi les assemblées de manière que le Parlement juge de ces différends dans leur totalité?

Voilà tout ce que je vous ai demandé pour la période transitoire. Si vous l'acceptez, nous pouvons peut-être encore modifier notre proposition de résolution et ne pas donner un spectacle — que je voudrais éviter au pays — d'un différend profond entre le Gouvernement et notre assemblée. Je vous en conjure, monsieur le président, envisageons peut-être une suspension de séance (*Protestations et mouvements divers*), mais essayons de trouver un texte qui corresponde à cette préoccupation. Malgré les dénégations d'un certain nombre de nos collègues, je crois que, cherchant à trouver une solution de conciliation raisonnable pour sortir de cette situation, le rapporteur général agit conformément à la mission que sa commission lui a confiée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Monsieur le rapporteur général, maintenez-vous votre demande de suspension de séance?

Voix nombreuses. Non! Aux voix!

M. le rapporteur général. Je suis au regret de vous dire que j'y renonce.

M. le président Ramadier m'indique qu'il a dit tout ce qu'il avait à dire.

M. le président. Je consulte le Conseil de la République sur le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de résolution.

(*Le Conseil décide de passer à la discussion de l'article unique.*)

M. le président. Je donne lecture de l'article unique:

« Article unique. — Le Conseil de la République,

« Considérant que le projet de décret organique préparé par les commissions des finances des deux assemblées apporte à

la présentation et au mécanisme de discussion et de vote du budget des améliorations indiscutables ;

« Mais que la procédure prévue à l'article 62 de ce projet, dans le cas d'un désaccord entre le Gouvernement et les commissions des finances chargées du contrôle de l'exécution des décisions des assemblées, porte une atteinte grave aux prérogatives parlementaires, en ce qu'elle fait dépendre de la seule commission des finances de l'Assemblée nationale la possibilité d'en appeler au Parlement et d'instituer un débat pour réformer des points accusant dans le budget des divergences entre les actes du Gouvernement et la volonté affirmée par les assemblées ;

« Qu'il pourrait ainsi arriver, en application d'une telle procédure, que restent lettre morte :

« 1^o Les déclarations effectuées dans les annexes à la loi de finances, destinées à préciser l'utilisation détaillée des crédits dont le Parlement, dans le système nouveau, effectuera désormais, en cinq ou six votes au maximum par ministère, une délégation globale au Gouvernement,

« 2^o Les engagements pris au cours des débats, sur intervention des commissions techniques spécialisées, quant à la répartition et à l'utilisation des crédits qui figureront aux divers chapitres,

« 3^o Les votes mêmes, intervenus pour matérialiser la volonté des assemblées,

le Gouvernement n'en tenant plus compte lors de la répartition des crédits entre les divers chapitres, répartition qu'il effectuera désormais par décret ;

« Qu'il suffirait pour cela que le Gouvernement soit d'accord avec la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les chiffres des chapitres litigieux ne pouvant plus, dans ce cas, donner lieu à un débat et à la fixation de leur montant par le Parlement ;

« Qu'ainsi pourraient être tenues en échec, dans une exécution incorrecte de la loi budgétaire, non seulement l'efficacité du contrôle de la commission des finances du Conseil de la République et des commissions spécialisées, mais encore la volonté affirmée du Conseil de la République et de l'Assemblée nationale elle-même ;

« Considérant qu'une liberté et une souplesse plus grandes laissées au Gouvernement dans la gestion des crédits budgétaires doivent nécessairement avoir pour corollaire le renforcement des dispositions assurant l'efficacité du contrôle des assemblées et de leurs commissions tandis que la procédure prévue à l'article 62 dans sa présente rédaction, en réduisant pratiquement à néant les possibilités de contrôle et d'intervention du Conseil de la République et en affaiblissant singulièrement celles de l'Assemblée nationale, marque au contraire un recul important sur la situation actuelle ;

« Qu'on ne saurait d'autant moins l'admettre que, dans les circonstances financières difficiles que nous traversons, la plus grande vigilance doit être observée dans la gestion et le contrôle des deniers publics ;

« Regrettant par ailleurs que devant les difficultés rencontrées dans la mise au point de cette procédure par les deux commissions, la proposition de laisser au Parlement le soin de régler lui-même ce problème, à la solution duquel il est essentiellement intéressé, n'ait pas été retenue ;

« Déclare inacceptables celles des dispositions du projet de décret organique qui, par le jeu d'une procédure limitant l'exercice et l'efficacité des pouvoirs de contrôle du Parlement ou des commissions qu'il a constituées, pourraient permettre à l'exécutif, à l'encontre des dispositions constitutionnelles, de régler l'exécution du budget en marge de la volonté parlementaire et même en violation des décisions des assemblées ;

« Invite en conséquence le Gouvernement à ne publier qu'un texte de décret organique dans lequel la procédure fixée pour le contrôle des commissions des finances sur l'utilisation des crédits budgétaires ne portera aucune atteinte ni restriction à l'égalité actuelle de chacune des commissions vis-à-vis de leurs assemblées respectives et au libre exercice des droits et prérogatives qui résultent actuellement pour celles-ci de la loi, en vue d'assurer le fonctionnement correct de nos institutions parlementaires, dans le respect des décisions des assemblées. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la proposition de résolution.

Je suis saisi d'une demande de scrutin présentée par la commission des finances.

Le scrutin est ouvert.

(Les votes sont recueillis. — MM. les secrétaires en font le dépouillement.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin (n° 90) :

Nombre de votants.....	287
Majorité absolue.....	144
Pour l'adoption.....	273
Contre	14

Le Conseil de la République a adopté.

— 4 —

NOMINATION DE MEMBRES DE COMMISSIONS

M. le président. Je rappelle au Conseil de la République que le groupe des républicains indépendants a présenté des candidatures pour diverses commissions.

Le délai d'une heure prévu par l'article 16 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare ces candidatures validées et je proclame :

M. Portmann, membre titulaire de la commission des finances, en remplacement de M. Maroger, décédé ;

M. de Raincourt, membre titulaire de la commission de l'éducation nationale, en remplacement de M. Portmann ;

M. François Valentin, membre suppléant de la commission de l'éducation nationale, en remplacement de M. de Raincourt.

— 5 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de Mme Devaud un rapport fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, après déclaration d'urgence, portant institution d'un fonds national de solidarité (n°s 443, 468, 469, 470, 480, 482, 485, 493 et 515, session 1955-1956).

Le rapport sera imprimé sous le n° 527 et distribué.

J'ai reçu de M. Abel-Durand un rapport fait au nom de la commission du travail et de la sécurité sociale sur la proposition de loi de M. Abel-Durand tendant à la réglementation de l'ouverture et de la fermeture des boulangeries pendant la période des congés annuels payés (n°s 418 et 505, session 1955-1956).

Le rapport sera imprimé sous le n° 528 et distribué.

— 6 —

DEPOT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Walker un avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, après déclaration d'urgence, portant institution d'un fonds national de solidarité (n°s 443, 468, 469, 470, 480, 482, 485, 493 et 515, session de 1955-1956).

L'avis sera imprimé sous le n° 529 et distribué.

— 7 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des finances demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, tendant à instituer une prime exceptionnelle en faveur des producteurs de blé de la récolte de 1956 (n° 446, session de 1955-1956), dont la commission de l'agriculture est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

— 8 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. A l'ordre du jour de la séance de cet après-midi figure, sous le numéro cinq, la discussion de la proposition de loi de M. Delalande, modifiant le taux de compétence en dernier ressort des tribunaux civils de première instance et des tribunaux de commerce, mais la commission de la justice demande que cette affaire soit retirée de l'ordre du jour.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Voici donc quel serait l'ordre du jour de la deuxième séance publique d'aujourd'hui, jeudi 14 juin 1956, à seize heures :

Scrutin pour l'élection d'un représentant de la France à l'assemblée commune prévue par le traité instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier (en remplacement de M. Jean Maroger, décédé.)

(En application de l'article 76 du règlement, ce scrutin aura lieu, pendant la séance publique, dans le salon voisin de la salle des séances. Il sera ouvert pendant une heure.)

Discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier le décret du 25 août 1937 instituant pour les petites créances commerciales une procédure de recouvrement simplifiée. (N^{os} 167 et 524, session de 1955-1956. — M. Jean Geoffroy, rapporteur de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

Discussion du projet de loi déclarant applicable aux départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, la législation métropolitaine en matière pénale et de procédure pénale intervenue entre la date de la promulgation de la loi du 19 mars 1946 et l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946. (N^{os} 374 et 520, session de 1955-1956. — M. Lodéon, rapporteur de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

Discussion de la proposition de loi de M. Jacques Debû-Bridel, portant modification de la loi du 22 juillet 1867, articles 6 et 9 (modification du taux d'échelonnement et de la

durée de la contrainte par corps). (N^{os} 220 et 519, session de 1955-1956. — M. Biataraha, rapporteur de la commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale.)

Discussion de la question orale avec débat suivante :

M. Le Basser demande à M. le secrétaire d'Etat aux affaires économiques quelles sont les raisons d'ordre financier, économique, politique et social qui s'opposent :

1^o A la reconnaissance des comités d'expansion économique départementaux ;

2^o A l'inscription dans les zones critiques de secteurs ruraux pour utiliser une main-d'œuvre disponible et inemployée.

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi, adopté avec modification par l'Assemblée nationale dans sa deuxième lecture, après déclaration d'urgence, portant institution d'un fonds national de solidarité. (N^{os} 443, 468, 469, 470, 480, 482, 485, 493, 515, 527, session de 1955-1956. — Mme Devaud, rapporteur de la commission du travail et de la sécurité sociale ; et n^o 529, session de 1955-1956, avis de la commission des finances. — M. Maurice Walker, rapporteur.)

Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à instituer une prime exceptionnelle en faveur des producteurs de blé de la récolte de 1956. (N^{os} 446 et 499, session de 1955-1956. — M. Hoeffel, rapporteur de la commission de l'agriculture.)

Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au marché de l'orge et du seigle. (N^{os} 447 et 518, session de 1955-1956. — M. Hoeffel, rapporteur de la commission de l'agriculture.)

Il n'y a pas d'opposition ?...

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande plus la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

Le Directeur du service de la sténographie
du Conseil de la République.

PAUL VAUBOUIN.

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

DE LA

1^{re} séance du jeudi 14 juin 1956.

SCRUTIN (N° 90)

Sur la proposition de résolution de MM. Alex Roubert, Pellenc et des membres de la commission des finances relative au décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat.

Nombre des votants.....	283
Majorité absolue.....	142
Pour l'adoption.....	269
Contre	14

Le Conseil de la République a adopté.

Ont voté pour :

MM. Abel-Durand. Aguesse. Alic. Louis André. Philippe d'Argenlieu. Armengaud. Robert Aubé. Auberger. Aubert. Augarde. Baratgin. de Bardonnèche. Henri Barré. Bataille. Baudru. Beaufannot. Paul Bécharé. Benchiha Abdelkader. Jean Bene. Benmiloud Khelladi. Jean Bertaud. Jean Berthoin. Marcel Bertrand. Général Béthouart. Biatarana. Auguste-François Billiemaz. Blondelle. Boisrond. Raymond Bonnefois. Bonnet. Borgeaud. Boudinot. Marcel Boulangé (ter- ritoire de Belfort). Georges Boulanger (Pas-de-Calais). Bouquerel. Bousch. André Boutemy. Boutonnat. Bregégère. Brettes. Brizard. Mme Gilberte Pierre- Brossolette. Martial Brousse. Julien Brunhes. Bruyas. René Caillaud. Canivez. Capelle. Carcassonne. Mme Marie-Hélène Cardot. Jules Castellani. Frédéric Cayrou. Cerneau. Chamaulte. Chambriard. Chapalain. Maurice Charpentier. Chazette. Robert Chevalier (Sarthe). Paul Chevallier (Savoie). Claireaux. Claparède. Colonna.	Pierre Commin. Henri Corrier. Henri Cornat. André Cornu. Coudé du Foresto. Coupigny. Courrière. Courroy. Cuif. Dassaud. Michel Debré. Jacques Debû-Bridel. Deguise. Mme Marcelle Delabie. Delalande. Yvon Delbos. Claudius Delorme. Vincent Delpuech. Delrieu. Paul-Emile Descomps. Descours-Desacres. Deutschmann. Mme Marcelle Devaud. Amadou Doucouré. Jean Doussot. Driant. Droussent. René Dubois. Roger Duchet. Dufeu. Charles Durand. Durand-Réville. Durieux. Enjalbert. Ferhat Marhoun. Fillon. Fléchet. Florisson. Bénigne Fournier (Côte-d'Or). Jean Fournier (Landes). Gaston Fourrier (Niger). Jacques Gadoin. Gaspard. Etienne Gay. de Geoffre. Jean Geoffroy. Hassan Gouled. Robert Gravier. Gregory. Jacques Grimaldi. Louis Gros. Hartmann. Hoeffel. Houcke. Houdet. Yves Jaouen. Alexis Jaubert. Edmond Jollit. Josse. Jozeau-Marigné. Kalb. Koessler. Laburthe. Jean Lacaze. Lachèvre. de Lachomette. Georges Laffargué. de La Gontrie.	Rajioua Laingo. Albert Lamarque. Lamousse. Laurent-Thouvery. Le Basser. Le Bot. Lebreton. Le Digabcl. Lelant. Le Léanec. Marcel Lemaire. Léonetti. Le Sassi-Boisauné. Levacher. Liot. Litaïse. Lodéon. Longchambon. Longuet. Mahdi Abdallah. Gaston Manent. Marsilhaey. Marignan. Pierre Marty. Jacques Masteau. Mathey. de Maupeou. Henri Maupoil. Georges Maurice. Mamadou M'Bodje. de Menditte. Menu. Méric. Metton. Edmond Michelet. Minvielle. Mistral. Marcel Molle. Monichon. Monsarrat. Claude Mont. de Montalembert. Montpiéd. de Montullé. Métais de Narbonne. Marius Moutet. Naveau. Nayrou. Arouna N'Joya. Ohlen. Hubert Pajot. Parisot. Pascaud. François Patenôtre. Pauly. Paumelle. Marc Pauzet. Pellenc. Perdureau. Péridier. Georges Pernot. Perrot-Migeon. Peschaud. Ernest Pezet. Piales. Pidoux de La Maduère. Raymond Pinchard (Meurthe-et-Moselle). Jules Pinsard (Saône- et-Loire). Edgard Pisani.
---	--	---

Marcel Plaisant. Plait. Plazanet. Alain Poher. de Pontbriand. Georges Portmann. Gabriel Puaux. Quenum-Possy-Berry. Rabouin. Radius. de Raincourt. Ramampy. Mlle Rapuzzi. Joseph Raybaud. Razac. Repiquet. Restat. Reynouard. Paul Robert. de Rocca-Serra. Rochereau. Rogier. Jean-Louis Rolland. Rotinat.	Alex Roubert. Emile Roux. Marc Rucart. François Ruin. Marcel Rupied. Saboulba Gontchomé Salineau. Sauvetre. Schialfino. François Schleiter. Schwartz. Sempé. Séné. Yacouba Sido. Soldani. Southon. Suran. Raymond Susset. Symphor. Edgar Tailhades. Tanzali Abdennour. Tardrew. Teisseire.	Gabriel Tellier. Tharradin. Thibon. Mme Jacqueline Thomé-Patenôtre. Jean-Louis Tinaud. Henry Torrès. Fodé Mamadou Touré. Trellu. Amédée Valeau. François Valentin. Vandaele. Vanrullen. Henri Varlot. Verdeille. Verneui de Villoutreys. Voyant. Wach. Maurice Walker. Michel Yver. Joseph Yvon. Zussy.
--	--	---

Ont voté contre :

MM. Berlioz. Nestor Calonne. Chaintron. Léon David.	Mme Renée Dervaux. Mme Yvonne Dumont. Dupic. Dufoit. Mme Girault.	Waldeck L'Huillier. Namy. Général Petit. Primet. Ulrici.
---	---	--

N'ont pas pris part au vote :

MM. Ajavon. Chérif Benhabyles. Bordeneuve. Champex. Gaston Charlet. Chochoy. Diallo Ibrahimia. Djessou. Dulin. Filippi.	Fousson. Gilbert-Jules. Gondjout. Goura. Haïdara Mahamane. Léo Hamon. Jézéquel. Kalenzaga. Kotouo. René Laniel.	Le Gros. Mostefai El-Hadi. Joseph Perrin. Pic. Pinton. Rivière. Diongolo Traoré. Zafmahova. Zéle. Zinsou.
---	--	--

Absents par congé :

MM. Georges Bernard, Clerc et Seguin.

N'ont pas pris part au vote :

M. Gaston Monnerville, président du Conseil de la République, et M. Yves Estève, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre des votants.....	287
Majorité absolue.....	144
Pour l'adoption.....	273
Contre	14

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

Rectifications

au compte rendu in extenso de la séance du mardi 12 juin 1956.
(Journal officiel du 13 juin 1956.)

Dans le scrutin (n° 88) sur l'amendement (n° 34) de M. Haïdara Mahamane à l'article 12 du projet de loi relatif à l'évolution des territoires d'outre-mer :

M. Jacques Gadoin, porté comme ayant voté « pour », déclare avoir voulu voter « contre » ;

M. Marcel Lemaire, porté comme ayant voté « contre », déclare avoir voulu voter « pour » ;

M. Gaston Fournier, porté comme « n'ayant pas pris part au vote », déclare avoir voulu voter « pour ».

Dans le scrutin (n° 89) sur l'ensemble du projet de loi relatif à l'évolution des territoires d'outre-mer :

M. Quenum-Possy-Berry, porté comme « s'étant abstenu volontairement », déclare avoir voulu voter « pour » ;

MM. Gaston Fourrier et Marcel Lemaire, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », déclarent avoir voulu voter « pour ».