

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DU SENAT : FRANCE ET OUTRE-MER : 16 NF ; ETRANGER : 24 NF

(Compte cheque postal : 9063 13 Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 NF

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

COMPTE RENDU INTEGRAL — 11^e SEANCE

Séance du Mercredi 8 Juin 1960.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 289).
MM Jean Bardol, le président.
2. — Congés (p. 290).
3. — Représentation du Sénat à des organismes extraparlementaires (p. 290).
4. — Scrutins pour l'élection de membres d'organismes extraparlementaires (p. 290).
5. — Présentation des lois de finances — Discussion d'une proposition de loi organique (p. 290).
Discussion générale: MM. Marcel Pellenc, rapporteur de la commission spéciale; Wilfrid Baumgartner, ministre des finances et des affaires économiques
Art 1^{er}, 2, 2 bis et 4: adoption
Art 5:
MM Alex Roubert, président de la commission spéciale: le ministre.
L'article est réservé.
Art 6 à 8: adoption.
Art 9:
MM. Valéry Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances: le rapporteur.
Adoption de l'article.

- Art. 10 à 12: adoption
MM le secrétaire d'Etat, le président de la commission, le rapporteur.
Renvoi de la suite de la discussion.
6. — Election de membres d'organismes extraparlementaires (p. 300).
 7. — Dépôt de rapports (p. 300).
 8. — Renvois pour avis (p. 300).
 9. — Règlement de l'ordre du jour (p. 300).

PRESIDENCE DE M. ANDRE MERIC,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures trente minutes.

— 1 —

PROCES-VERBAL

- M. le président.** Le procès-verbal de la séance du mardi 7 juin a été affiché et distribué.
Il n'y a pas d'observation ?...
M. Jean Bardol. Je demande la parole.
M. le président. La parole est à M. Bardol.

M. Jean Bardol. Le procès-verbal de la séance de mardi dernier fait état de la communication du Gouvernement sur la politique extérieure et contient les interventions à ce sujet de nos collègues MM. Rotinat et Marius Moutet.

Ainsi s'est engagé en fait un débat, certes limité, puisque deux orateurs seulement ont pris la parole, au cours duquel il n'a pas été possible aux différents groupes de faire entendre leurs points de vue.

Si j'interviens à ce sujet, c'est pour que les choses soient plus claires lors des futures communications gouvernementales, car le règlement est muet, ou tout au moins très imprécis, dans ce cas. Est-ce un orateur ou deux orateurs, si l'un des deux est président de commission et s'il parle en tant que tel, qui peut répondre au Gouvernement ?

Les nuances sont par trop subtiles. Et comment déterminer la priorité d'inscription pour le droit de réponse, quand l'un des orateurs se fait inscrire avant que l'ordre du jour soit établi par la conférence des présidents, ce qui s'est produit également ?

Pour éviter ces difficultés, nous pensons qu'il est nécessaire de compléter le règlement en vue de permettre à chaque groupe d'exprimer son opinion en disposant d'un temps de parole limité. *(Applaudissements à l'extrême gauche.)*

M. le président. Mon cher collègue, je me permets de vous faire observer, d'une part que votre intervention aurait pu se produire au cours de la séance d'hier sous forme de rappel au règlement et que, d'autre part, celui qui vous parle a déposé au nom de son groupe une proposition de résolution pour modifier le règlement dans le sens que vous venez d'indiquer.

M. Jean Bardol. Nous l'appuierons !

M. le président. Il n'y a pas d'autre observation sur le procès-verbal ?

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

CONGES

M. le président. MM. Francis Le Basser, Jacques Verneuil, André Colin, Pierre Métayer demandent un congé.

Conformément à l'article 34 du règlement, le bureau est d'avis d'accorder ces congés.

Il n'y a pas d'opposition ?

Les congés sont accordés.

— 3 —

REPRESENTATION DU SENAT A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. J'ai reçu deux lettres par lesquelles M. le Premier ministre demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation :

1° De deux de ses membres en vue de le représenter au sein du conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés (application du décret n° 59-854 du 3 août 1959) ;

2° De deux de ses membres en vue de le représenter au sein du conseil supérieur de l'habitat en Algérie (application de l'arrêté du 5 avril 1960).

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires sociales à présenter deux candidatures pour le premier de ces organismes et la commission des affaires économiques et du plan à présenter deux candidatures pour le conseil supérieur de l'habitat en Algérie.

La nomination des représentants du Sénat à ces organismes extraparlamentaires aura lieu ultérieurement dans les conditions fixées à l'article 10 du règlement.

— 4 —

SCRUTINS POUR L'ELECTION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. L'ordre du jour appelle les scrutins pour l'élection :

a) D'un membre du conseil supérieur de la mutualité (application de l'article 53 du code de la mutualité) ;

b) D'un membre de la commission supérieure de la caisse nationale de prévoyance (application du décret n° 60-45 du 12 janvier 1960).

Conformément à l'article 61 du règlement, ces élections vont avoir lieu simultanément, au scrutin secret, dans la salle voisine de la salle des séances.

La commission des affaires sociales propose les candidatures de M. André Méric pour le conseil supérieur de la mutualité et de M. Jacques Henriot pour la commission supérieure de la caisse nationale de prévoyance.

En application de l'article 52 du règlement, si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est nommé.

Je prie M. Robert Liot, secrétaire du Sénat, de bien vouloir présider les bureaux de vote.

Il va être procédé au tirage au sort de huit scrutateurs titulaires et de quatre scrutateurs suppléants, qui se répartiront entre quatre tables pour opérer le dépouillement des scrutins.

(Le tirage au sort a lieu.)

M. le président. Le sort a désigné :

Comme scrutateurs :

Première table : MM. Gabriel Burgat et Henri Lafleur.

Deuxième table : MM. Léon Messaud et Eugène Ritzenthaler.

Troisième table : MM. Jean Fichoux et Bernard Lemarié.

Quatrième table : MM. Louis André et Louis Leygue.

Comme scrutateurs suppléants : MM. Octave Bajoux, Joseph Brayard, Michel de Pontbriand et Camille Vallin.

Les scrutins sont ouverts. Ils seront clos dans une heure.

— 5 —

PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES

Discussion d'une proposition de loi organique.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique de MM. Alex Roubert, Marcel Pellenc et des membres de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. (N°s 162 et 183, 1959-1960.)

Dans la discussion générale, la parole est à M. Marcel Pellenc, rapporteur de la commission spéciale.

M. Marcel Pellenc, rapporteur de la commission spéciale. Mes chers collègues, vous avez encore présentes à l'esprit les difficultés que nous avons éprouvées dans cette assemblée au moment où nous avons procédé à l'examen du budget de l'exercice 1960. Ces difficultés, vous vous en souvenez, résultaient de la mise en application d'une nouvelle procédure concernant l'examen des lois de finances et elles étaient telles que la plupart de nos collègues se sont plaints de ne pouvoir participer utilement à la discussion budgétaire, et même de ne pouvoir suivre tous les développements de cette discussion. C'est ainsi que l'un de vos collègues, qui dirigea pendant plusieurs années nos travaux comme vice-président de cette assemblée, M. Abel-Durand — et qui par conséquent avait en la matière un avis qui faisait autorité — a pu déclarer que, depuis douze ans qu'il siégeait ici, il n'avait jamais vu un débat s'instaurer dans une telle confusion.

Cependant, avant l'ordonnance organique, il n'y avait pas le néant. Il ne faut pas oublier que nous étions régis, pour nos discussions budgétaires, par un décret organique qui datait du 19 juin 1956 et que ce décret — c'est d'ailleurs ce qui en faisait la valeur — n'était pas un acte unilatéral de l'exécutif qui, quelle que soit les mérites et les qualités de ses membres auxquels nous savons rendre hommage, ne saurait raisonnablement prétendre détenir, à lui tout seul, tout le bon sens et toute la vérité.

La délégation de pouvoir qui avait été consentie au Gouvernement, à l'époque, pour procéder à la préparation et à la publication de ce décret organique stipulait que le Gouvernement ne prendrait ce décret qu'après avoir recueilli l'accord des commissions des finances de l'assemblée nationale et du Conseil de la République.

La préparation de ce texte fut certes laborieuse, puisqu'il ne fallut pas moins de neuf mois de travaux, de neuf navettes et de discussions entre les spécialistes des questions financières des deux assemblées et entre les spécialistes des questions financières de ces assemblées et du Gouvernement pour qu'il voie le jour. Mais précisément ces discussions, en raison de l'importance des points de vue qui étaient défendus par les membres des deux assemblées et par le Gouvernement, constituaient la meilleure garantie concernant sa valeur et sa qualité.

En effet, en ce qui concerne le mécanisme de la discussion des lois budgétaires, aucune difficulté n'a jamais été soulevée à l'époque au sein de notre assemblée.

Au surplus, mes chers collègues, il convient de remarquer que ce décret organique avait, du point de vue juridique, tous les caractères et les attributs de la loi, puisqu'il était le résultat d'une libre discussion entre le Gouvernement et les représentants des deux assemblées parlementaires.

Dans ces conditions, on peut se demander si son abrogation n'a pas été un peu hâtive et si elle ne résulte pas, non de ses imperfections, mais de cette sorte de tare originelle qui était d'avoir été enfanté du temps de la IV^e République. Cet exemple tendrait à prouver que, malgré toutes ses faiblesses, la IV^e République n'a pas commis que des erreurs et qu'elle a procédé bien souvent à des réalisations que toutes les républiques pourraient lui envier.

M. Antoine Courrière. Très bien!

M. le rapporteur. Quoi qu'il en soit, l'ordonnance du 2 janvier, qui a remplacé le décret organique, nous a valu les difficultés constatées.

Remarquons tout d'abord que cette ordonnance organique, bien qu'étant un acte de l'exécutif comme le décret organique, n'a pas du tout le même caractère juridique, car elle n'a pas admis la participation de représentants du Parlement à son élaboration. On peut même se demander — c'est un problème que

je soumetts aux réflexions des éminents juristes qui siègent dans cette assemblée — quel est le fondement juridique de cette ordonnance et si elle ne résulte pas d'une interprétation peut-être un peu trop extensible de la Constitution.

En effet, elle a été prise en vertu de l'article 92 de la Constitution qui stipule : « Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions... seront prises en conseil des ministres, etc. ». Or, une loi relative à la discussion et au vote du budget est-elle vraiment une loi mettant en place une institution ?

Ne peut-on pas soutenir, avec quelque apparence de raison, qu'il ne s'agit pas là de mettre en place un organisme destiné à assurer le fonctionnement des services publics, mais bien de dispositions qui sont destinées à régler le mécanisme selon lequel les assemblées parlementaires procéderont à certaines de leurs discussions. Ne peut-on pas prétendre, dans ces conditions, que ces dispositions s'apparentent étroitement aux dispositions qui prennent place dans le règlement des assemblées et qu'en conséquence il est un peu anormal — c'est le moins qu'on puisse dire — que les assemblées soient exclues de leur élaboration.

D'ailleurs, en admettant même que cette question puisse être controversée, on peut dire que même dans le cas où le Gouvernement estimait qu'il devait prendre l'initiative d'une mesure nouvelle en matière de réglementation des conditions dans lesquelles seraient examinées la loi de finances, il aurait peut-être été psychologiquement bien inspiré en consultant, comme un de ses prédécesseurs l'avait fait, les deux assemblées. Il aurait ainsi marqué sa courtoisie et il aurait pu affirmer, dans les actes, le désir qu'il manifeste d'établir avec le Parlement une collaboration étroite ; au surplus, si l'on veut bien y réfléchir, il n'y avait pas péril en la demeure ! Nous avons un an devant nous avant que cette ordonnance puisse entrer en application. Il était donc facile de consulter le Parlement ou ses commissions sur cette réglementation de nos débats.

Il aurait été d'autant plus judicieux de le faire que, si vous vous en souvenez, au cours de notre session des mois de mai, juin et juillet 1959, nous n'avons eu qu'un ordre du jour squelettique et que l'on a bien souvent cherché le moyen d'alimenter nos discussions. Il y aurait eu là vraiment matière à effectuer une tâche utile, ce que l'on a peut-être oublié !

Si j'ai abordé ces diverses considérations de caractère historique, ce n'est pas pour chercher une querelle rétrospective au Gouvernement, c'est parce qu'elles ont, vous allez le voir, une portée pratique et même juridique.

L'initiative de votre commission des finances de déposer cette proposition de loi portant modification d'un certain nombre d'articles de l'ordonnance qui codifie les conditions dans lesquelles sera examinée la loi de finances va avoir pour effet, quelles que soient les dispositions qui seront en définitive retenues à la suite des travaux des deux assemblées, de « légaliser », implicitement, si je puis dire, l'ordonnance qui est l'objet de nos critiques. Dorénavant, le Gouvernement sera à l'abri de protestations d'ordre juridique analogues à celles que je viens d'évoquer, si bien que l'initiative de notre assemblée confèrera à cette ordonnance organique tous les caractères d'une loi que nous nous serons donnée à nous-mêmes et qu'il ne saura plus y avoir de contestations dans l'avenir en ce qui concerne son application. Je crois, somme toute, que le Gouvernement devrait nous en savoir gré.

Venons-en maintenant, mes chers collègues, à l'essentiel de la discussion. Au fond, que demandait et que demande encore notre assemblée ? Essentiellement deux choses, et d'abord, lorsqu'elle examine un budget, de n'avoir pas seulement comme repère le montant de l'impasse ou du déficit pour apprécier sa valeur, mais de pouvoir le situer dans le contexte économique national pour apprécier la façon dont les divers éléments s'articulent les uns avec les autres, l'importance relative des dépenses

de l'Etat par rapport aux dépenses générales de la nation et par rapport au revenu national, seul élément donnant sa véritable signification aux chiffres budgétaires qu'on nous demande de voter, seul moyen pour nous d'apprécier si ces chiffres correspondent à des moyens efficaces pour la conduite de la politique économique et financière du Gouvernement au cours de l'exercice à venir.

En second lieu, nos collègues — et certainement l'Assemblée nationale — demandent également, lorsque s'instaure le débat budgétaire, de voir clair dans les chiffres qui nous sont présentés, dans le déroulement de la discussion, de savoir ce qu'ils votent et à quel moment ils le votent afin de pouvoir proposer, le cas échéant et au moment opportun, les modifications qu'ils estiment légitime d'apporter aux divers éléments du budget.

Or, il faut bien reconnaître que tel n'a pas été le cas au cours de la dernière discussion budgétaire — tant s'en faut — et que la confusion a été telle par exemple — et j'évoque mes souvenirs — que la grosse masse des crédits militaires a été votée sans que personne, dans cette assemblée, s'en soit rendu compte et ait pu présenter la moindre observation, faire la moindre intervention, même pas le président de la commission de la défense nationale, puisque les crédits des « services votés » afférents aux budgets militaires ont été adoptés en même temps que ceux relatifs aux services civils et aux dépenses en capital. Avouez que ce ne sont pas là des façons rationnelles de travailler !

Par ailleurs, mes chers collègues, durant la discussion, en raison de l'adoption globale des crédits des « services votés », nous avons été amenés à un certain nombre de paradoxes, pour ne pas dire d'incohérences : il a fallu rattraper des votes acquis antérieurement — à notre insu, pourrions-nous dire, puisque nous n'en avons pas eu conscience — et procéder d'une manière répétée à des votes de crédits négatifs. Allez expliquer qu'une assemblée sérieuse puisse ainsi établir un budget à coup de crédits négatifs !

Cela dépassait évidemment quelque peu l'imagination et notre assemblée confia donc à sa commission des finances le soin de proposer des dispositions permettant de réformer ce qu'il y avait de plus choquant dans les pratiques nouvelles qui s'étaient instaurées.

La commission des finances, toujours soucieuse, vous le savez, de répondre à la demande de cette assemblée, a déposé sur son bureau dès la reprise de la session la proposition de loi qui vous a été distribuée le 5 mai dernier.

Les conditions dans lesquelles le budget doit être élaboré et voté dépassent le plan strictement financier ; tous nos collègues, et par conséquent toutes les commissions de cette assemblée, y sont intéressés, si bien que, fort judicieusement, le Sénat a décidé de constituer une commission spéciale groupant douze membres de la commission des finances, quatre membres de la commission de législation, et deux membres de chacune des autres grandes commissions. Cette commission spéciale a désigné comme président et comme rapporteur le président et le rapporteur général de la commission des finances et c'est ce qui me vaut l'honneur de vous présenter le présent rapport.

La commission s'est réunie à plusieurs reprises entre le 12 mai et le 7 juin ; de larges débats ont eu lieu en son sein ; une réunion spéciale a été organisée pendant l'intersession pour procéder à l'audition de M. le secrétaire d'Etat aux finances. Je dois vous déclarer que l'esprit qui a présidé aux travaux de cette commission spéciale, le souci qu'ont eu tous nos collègues sans exception d'élaborer des propositions tenant compte à la fois de préoccupations gouvernementales légitimes en même temps que du désir de notre assemblée de jouer pleinement le rôle que la Constitution lui a assigné, ont abouti au texte qui vous est présenté dans le rapport écrit. Ce texte — sauf peut-être sur un point, mais j'ai la conviction, monsieur le ministre des

finances, que nous pourrions également sur ce point lever les dernières difficultés — peut à mon sentiment comporter une très large adhésion, sinon une adhésion unanime du Parlement et du Gouvernement.

Mes chers collègues, je ne m'étendrai pas très longuement sur son analyse puisque, aussi bien, elle figure d'une manière très détaillée dans le rapport qui vous a été distribué. Je me réserve, si vous avez besoin de quelques explications supplémentaires, de vous en présenter l'économie générale et la portée, lors du passage à la discussion des articles. Je signalerai simplement maintenant les deux questions que j'ai évoquées tout à l'heure et qui font l'objet des préoccupations de notre assemblée.

Pour le premier point, c'est-à-dire l'articulation du budget avec les comptes économiques de la nation, nous avons repris, en les adaptant au nouveau cadre de cette ordonnance organique, l'ensemble de dispositions dont la nécessité nous était apparue autrefois et qui figuraient dans le décret organique qui nous régissait antérieurement.

Nous avons estimé que, si important que soit le budget de l'Etat avec ses 8.000 milliards environ d'anciens francs, nous ne pouvions pas nous prononcer sur lui en faisant abstraction des quelque 25.000 ou 30.000 milliards qui constituent le revenu national.

Si tous les comptes économiques de la Nation étaient communiqués au Parlement en même temps que le budget, ils permettraient de situer très exactement ce dernier dans le contexte économique et financier du moment. Vous conviendrez, en effet, que discuter des propositions budgétaires en s'arrêtant à la seule considération, comme je vous le disais tout à l'heure, de l'impasse et du déficit, qui est une notion intrinsèque du budget de l'Etat, sans être renseigné sur tous les autres éléments qui sont des éléments déterminants dans la poursuite de la politique économique générale du pays, aboutirait à marcher en aveugle et à conduire en quelque sorte le navire qui porte les destinées de notre redressement économique et financier en contemplant le mât au lieu de considérer la boussole et l'étoile polaire qui, seules, permettent de les diriger !

Les dispositions qui correspondent à cette préoccupation trouvent leur expression dans les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi, et je dois dire qu'elles n'ont provoqué aucune observation particulière de la part de M. le secrétaire d'Etat aux finances au cours de son audition, sous réserve — et ce n'était pas notre intention — de ne pas astreindre le Gouvernement à établir un lien mécanique rigide entre le budget lui-même et les comptes de la Nation.

Nous vous en donnons bien volontiers acte. Je me permettrai, monsieur le secrétaire d'Etat aux finances, de vous féliciter de cette observation. On reproche trop souvent à ceux qui ont reçu la formation de notre école d'être trop enclins à mettre en équation les problèmes essentiellement fluctuants de la vie, mais votre observation, confirmée par le rapporteur général, montre que parfois, et fort heureusement, il n'en est rien lorsqu'on est appelé à conduire au sein du Gouvernement un secteur des finances du pays.

Mais pour qu'on puisse rapprocher les chiffres, ceux du budget et ceux des comptes économiques de la Nation, il faut que, dans l'un et l'autre cas, on parle le même langage ; il faut que les chiffres aient la même signification. Or, tel n'est pas le cas. A l'heure actuelle, il y a deux langues différentes, qu'il s'agisse du budget ou qu'il s'agisse des comptes de la Nation, et il faut, pour établir la relation entre les deux, ce que j'appellerai un tableau de concordance que seuls quelques rares initiés peuvent manipuler.

Pour que l'ensemble de nos collègues y voient clair dans les comptes et qu'ils parlent tous la même langue, il faut évidem-

ment procéder à une harmonisation des comptes du budget, des comptes de trésorerie, des comptes économiques de la Nation, en ce qui concerne tant leur présentation que leur nomenclature et leur définition. Il faut s'accorder, en effet, sur les définitions, et c'est le but des articles 4, 6, 8 et 12 de la proposition de loi qui, eux non plus, n'ont pas soulevé d'observation de la part de M. le secrétaire d'Etat aux finances.

Venons-en maintenant aux points dont certains ont donné lieu, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, aux difficultés les plus sérieuses.

Les parlementaires étaient dans l'impossibilité de suivre utilement la discussion et, de ce fait, dans l'impossibilité d'exercer leur droit de contrôle et leur droit d'initiative qui, dans le cadre constitutionnel, demeurent les prérogatives essentielles du Parlement.

Il s'agit d'abord de l'article 10 relatif aux services votés et qui modifie une disposition de l'ordonnance organique, en vertu de laquelle plus de 5.000 milliards de dépenses ont été votés sans que l'Assemblée s'en aperçoive.

Cet article 10 stipule que, dorénavant, on renoncera à ce vote unique destiné à reconduire globalement l'ensemble des crédits votés l'année précédente pour l'ensemble des ministères civils et militaires; qu'une discussion s'instaurera désormais, ministère par ministère, que cette discussion sera sanctionnée par un vote distinct pour la reconduction des crédits accordés à chaque ministère au cours de l'exercice précédent et par des votes distincts pour chacun des divers titres de chaque ministère en ce qui concerne les mesures nouvelles qui sont proposées par le Gouvernement.

Ainsi, mes chers collègues, nous pourrions savoir très exactement à quel moment commencera la discussion du budget d'un ministère, connaître la physionomie d'ensemble des crédits dont ce ministère disposera, après nos votes, pour l'exercice futur, faire les observations que nous croirons devoir présenter à l'occasion de l'examen de ce budget, tant en ce qui concerne les services déjà votés que les mesures nouvelles. Cela permettra d'éviter les surprises désagréables éprouvées par de nombreux collègues lorsque, au cours de l'examen du dernier budget, les observations qu'ils voulaient présenter ne pouvaient plus être rattachées à un texte encore en discussion.

Cependant, le Gouvernement a demandé qu'un correctif soit apporté aux abus qui pourraient résulter de cette procédure. En effet, le budget aurait pu être repoussé en bloc, telle ou telle assemblée estimant insuffisante une dotation budgétaire afférente à un titre ou à un chapitre de ce budget. Cela aurait constitué un moyen de pression anormal et, il faut le dire, inconstitutionnel exercé sur le Gouvernement pour l'amener à augmenter les crédits.

Le Gouvernement a fait valoir à juste titre, il faut le reconnaître, que si une telle mesure intervenait et que la loi de finances ainsi adoptée comportât un trou correspondant à un ministère, le Parlement ne devait pas pour autant paralyser le fonctionnement de ce département ministériel et, par conséquent, arrêter la marche d'un secteur administratif du pays.

Il a demandé — et une formule d'accord avec le Gouvernement a été trouvée — que dans cette éventualité le Gouvernement ait la possibilité, le 1^{er} janvier, de disposer provisoirement des crédits qu'il avait prévus en ce qui concerne les services votés — et non les mesures nouvelles — et les affecter aux objets pour lesquels ils avaient été prévus — ce qui correspond sensiblement aux anciens douzièmes provisoires — quitte à demander la régularisation de ces imputations de dépenses dans la plus prochaine loi de finance rectificative, pour permettre au Parlement de se prononcer.

Ce point de vue est judicieux et votre commission l'a accepté. Il trouve sa traduction dans l'article 2 bis du projet qui vous a été distribué.

Un autre article visait à fixer un plafond pour l'émission des bons du Trésor. Vous savez l'abus que l'on a fait, au cours des douze années qui ont suivi la Libération, à intervalles plus ou moins rapprochés, d'emprunts à court terme, emprunts qui étaient bien souvent forcés, lorsqu'on obligeait les banques, par exemple, à transformer en bons du Trésor une partie des dépôts effectués dans leurs caisses, jusqu'à concurrence parfois de 26 à 28 p. 100, plafond qui avait été atteint à certaines périodes des années 1945 à 1958.

On en était arrivé, somme toute, à couvrir les dépenses budgétaires par ce que l'on appelait par euphémisme des « moyens de trésorerie », c'est-à-dire par tous les moyens que le Gouvernement trouvait aptes à boucher les trous du budget. Si bien qu'au 31 décembre 1959, sur près de 7.000 milliards d'anciens francs de dette ultérieure globale, 3.500 milliards environ d'anciens francs constituent la dette à court terme.

Il y a évidemment là un danger, car cette dette à court terme est exigible immédiatement — ou dans un court délai — et il suffirait d'un incident intérieur quelconque ou même de difficultés extérieures pour que les prêteurs se précipitent aux guichets demander le remboursement de ces sommes que l'Etat serait incapable de restituer. M. le ministre des finances a d'ailleurs déclaré devant la commission des finances du Sénat le 10 mars dernier que « la part de la dette flottante commençait à devenir un peu plus importante, compte tenu de la liquidité du marché financier ».

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la proposition de loi, qui n'innovaient pas en la matière, car ils s'inspiraient des dispositions en vigueur du temps de la III^e République, avaient pensé que, puisque les difficultés financières ne se présentent plus aujourd'hui avec le caractère aigu qu'elles eurent jadis, il était possible de fixer annuellement le plafond des émissions de bons du Trésor et par conséquent de limiter pour l'avenir le montant de la dette flottante.

A cela, on a fait valoir qu'il n'y a pas que les bons du Trésor, qu'il y a aussi les dépôts dans les caisses d'épargne et les comptes des correspondants du Trésor; sans doute pourrait-on multiplier les « verrous ». Mais le Gouvernement a fait valoir que ce n'était peut-être pas le moment, tant que la consolidation des résultats financiers qui ont été obtenus n'a pas été acquise, de fixer de manière précise le montant maximum de la dette flottante.

Quoi qu'il en soit, sans que votre rapporteur en soit bien convaincu, il y a là un point de vue qui peut se défendre et, dans un esprit de conciliation dont je pense que, dans d'autres circonstances, le Gouvernement nous saura gré et en tiendra compte, sur la proposition de son rapporteur, la commission spéciale a renoncé à cette disposition que, sur proposition du rapporteur général, la commission des finances avait adoptée.

Mes chers collègues, il reste un dernier article qui porte le n° 5 dans le rapport qui vous a été distribué et qui a donné lieu à une longue discussion avec M. le secrétaire d'Etat au budget: c'est l'article qui vise le droit d'initiative du Parlement en matière de création de compte d'affectation spéciale.

M. le secrétaire d'Etat a fait un certain nombre d'objections que je ne reprendrai pas à cette tribune; il les exposera infiniment mieux que moi-même puisque c'est la théorie et le point de vue du ministère auquel il appartient et même, je crois, du Gouvernement.

Il est indiscutable que les raisons que M. le secrétaire d'Etat au budget a fait valoir à votre commission spéciale ont une valeur certaine; mais, inversement, les raisons qui ont décidé la commission des finances à faire cette proposition et que j'ai exposées au sein de la commission spéciale ont également leur poids.

Je ne veux pas insister en ce moment sur ce point. J'ai la conviction que la confrontation, sur ce seul problème qui nous

sépare à l'heure actuelle, des points de vue du Gouvernement, de la commission spéciale et de son rapporteur, nous permettra avec un peu de bonne volonté réciproque, et j'en ferai preuve moi-même autant qu'il le faudra, monsieur le ministre, d'arriver à une formule d'accord.

Mes chers collègues, j'ai, en fait, terminé mon exposé. J'ai la conviction, voyez-vous, que toutes les modifications qui vous sont proposées à la procédure instaurée par la nouvelle ordonnance organique répondent intégralement à toutes les préoccupations que vous aviez manifestées et qu'elles sont rigoureusement conformes au nouveau cadre constitutionnel, tout en assurant mieux les prérogatives du Parlement.

Un éminent juriste qui a jouté dans cette assemblée, vous vous en souvenez, d'un respect unanime et dont le passage au Sénat a marqué cette assemblée d'une empreinte profonde, M. le président Pernot, dans un article récent, publié dans la *Revue politique*, a montré combien les nouvelles dispositions constitutionnelles avaient, d'une manière générale, diminué les droits du Parlement au profit de l'exécutif. Or, dans le domaine budgétaire — domaine dans lequel le Parlement a un rôle essentiel à jouer — la procédure mise en vigueur par l'ordonnance organique et qui résulte d'un acte unilatéral de l'exécutif, comme je vous l'ai indiqué, a pour effet de réduire encore les droits de contrôle et d'initiative des assemblées élues, si bien que risque de s'accréditer dans l'opinion cette idée que les assemblées ne constituent plus qu'une façade, qu'elles servent de paravent à un exécutif sur lequel elles ne peuvent exercer aucune action.

Nous ne pensons pas que ce soit là un état d'esprit qui, s'il se développait, serait bien favorable à la pérennité de nos institutions. Le Gouvernement, monsieur le ministre, a manifesté l'intention d'établir une collaboration plus étroite, plus harmonieuse avec le Parlement, et nous le croyons sincère autant que nous vous prions de croire que nous le sommes, nous aussi. Cette collaboration de la part de notre assemblée, elle est acquise au Gouvernement, mais dans le respect de la charte commune que le pays nous a donnée et sans empiètement réciproque sur le domaine du voisin, car si l'équilibre des pouvoirs est initialement faussé ou si le libre exercice de ces pouvoirs se trouve altéré, alors c'est la porte ouverte à l'arbitraire et il ne faut plus parler de représentation populaire, de Parlement et de démocratie.

Ce que nous voulons réaliser, grâce au projet qui vous est soumis, et nous n'avons pas le désir plus grand, je vous prie de le croire, monsieur le ministre, c'est d'arriver à ce que les représentants de la nation, durant la courte période où ils sont appelés à légiférer sur les finances publiques, soient mis en demeure de s'acquitter pleinement, consciencieusement, sans équivoque, sans entrave de la mission dont leurs électeurs les ont chargés. (*Applaudissements sur divers bancs à gauche, au centre et à droite.*)

Et nous voulons cela dans l'intérêt supérieur du pays, qui a toujours été, je vous prie de le croire, l'objectif de tous les membres, sans exception, de cette assemblée. (*Nouveaux applaudissements sur de nombreux bancs.*)

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

M. Wilfrid Baumgartner, ministre des finances et des affaires économiques. Mesdames, messieurs, M. le rapporteur général de la commission des finances vient de mettre son talent et sa conviction au service de la proposition de loi que, de concert avec M. le président de la commission des finances et avec les membres de ladite commission, il a déposée sur le bureau de cette assemblée. Le Gouvernement a prêté à cette proposition la considération la plus attentive et vous ne sauriez en être surpris puisqu'il s'agit en l'espèce de modifier sur divers points les dispositions fondamentales inscrites dans l'ordonnance portant loi organique en matière de lois de finances.

L'exposé très complet de M. Pellenc rend facile la tâche du ministre des finances. Je puis répondre simplement en indiquant les points sur lesquels un accord a, d'ores et déjà, été établi entre les représentants de la commission et le Gouvernement et les points sur lesquels un désaccord subsiste.

A la vérité et fort heureusement cette deuxième partie est la plus courte. Elle concerne une seule disposition, mais une disposition essentielle sur laquelle nous n'avons pu jusqu'à présent parvenir à un accord, sur laquelle nous éprouverons sans aucun doute des difficultés à parvenir à un accord. Il s'agit de ce texte sur lequel j'imiterai la discrétion montrée par M. Pellenc et qui met en cause le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses.

Il est certain que, compte tenu des termes de l'article 40 de la Constitution, compte tenu d'autre part des implications budgétaires qui peuvent résulter, non seulement sur un exercice, mais sur la suite des exercices, de l'affectation de recettes à des dépenses déterminées, le Gouvernement considère qu'il n'y a pas lieu de s'engager dans une procédure qui pourrait, aux deux points de vue que je viens de mentionner, être dommageable ou irrégulière.

En revanche, et je suis heureux de l'enregistrer, grâce à la compréhension manifestée par M. Pellenc et par les membres de la commission, des accords ont pu s'établir sur certaines autres propositions dont l'importance n'est nullement négligeable. Parmi celles-ci figure, en particulier, le texte dont je comprends le fondement et qui assure au Sénat comme à l'Assemblée nationale la possibilité de se prononcer, même en ce qui concerne les services votés, au moyen d'un vote par ministère.

A vrai dire, vous savez que dans beaucoup de législations étrangères, des dispositions plus sommaires, plus expéditives existent. Il en est ainsi en Grande-Bretagne, patrie du droit budgétaire, il en est ainsi également en Allemagne. Mais je comprends parfaitement que, pour la clarté de vos débats et leur meilleure organisation, pour la compréhension de cette matière difficile qu'est la matière budgétaire, la commission ait marqué sa préférence pour ce vote par ministère dont le vieux professeur de finances publiques que je suis sait qu'il a connu quelques allers et retours suivant l'évolution des régimes au cours de notre histoire financière et parlementaire.

J'apporte donc sur ce point l'accord définitif du Gouvernement à la suggestion qui a été présentée par M. Pellenc.

M. Pellenc, en revanche, a bien voulu accepter, et il vient de l'expliquer fort clairement, de renoncer à la disposition qui avait été initialement prévue dans sa proposition de loi concernant une limitation à établir quant au montant maximum des emprunts à court terme contractés par le Trésor. Comme il l'a rappelé, il est dans cette matière extrêmement difficile d'établir une telle limitation. En effet, il existe à côté des bons du Trésor, qui sont souscrits par le système bancaire, des bons sur formule souscrits par le public. Il existe également ces dépôts en caisse d'épargne et aussi ces dépôts dans les trésoreries générales, qui vont et viennent au gré des apports ou retraits de capitaux. Point n'est besoin de dire que, compte tenu de la complexité de la dette flottante, une limitation apportée aux émissions de bons du Trésor pourrait être gênante pour le ministre des finances et qu'elle pourrait aussi s'avérer inefficace.

Je pense que la meilleure manière d'associer dans ce domaine l'action nécessaire de contrôle des commissions des finances des deux assemblées à l'œuvre du Gouvernement est que des renseignements, périodiques, mais complets, soient fournis à ces commissions sur l'évolution de la dette flottante.

M. Pellenc a paru dire que, du point de vue du crédit public, le développement de la dette flottante tel qu'il s'est produit au cours des dernières années comportait un risque. Je ne

crois pas que ce risque soit actuel. Quand on observe l'évolution de notre dette, on constate sans doute que, si son montant global exprimé en francs constants est aujourd'hui encore sensiblement inférieur à celui d'avant guerre, en revanche, le pourcentage que représente sur ce total la dette flottante est, lui, plus élevé.

C'est une situation qui n'est pas sans avantage pour le Trésor public et même pour le budget de l'Etat puisque, d'une manière générale, les intérêts payés sur la dette flottante sont moins élevés que ceux qui sont payés sur la dette à long terme. Cette situation doit pourtant retenir notre attention. Quand le moment sera venu, il faudra certainement procéder à des opérations de consolidation, j'entends de consolidation spontanée et nullement imposée. Mais, pour une telle œuvre de consolidation, l'une des conditions essentielles consiste dans le choix du moment. Le marché financier ne se prête pas toujours à des opérations de cette nature et, de ce fait, une limitation comme celle qui avait été initialement envisagée serait susceptible de mettre le ministre des finances, en tant que gestionnaire de la trésorerie, dans une situation éventuellement difficile.

Je crois m'être expliqué avec suffisamment de clarté sur les points essentiels qui font l'objet du débat d'aujourd'hui. Il est cependant, parmi les autres propositions contenues dans le texte que vous allez avoir à discuter, des questions qui présentent une certaine importance et sur lesquelles nous nous réservons, M. le secrétaire d'Etat aux finances et moi-même, de formuler, au moment de la discussion des articles, les observations nécessaires. Mais je veux tout de suite dire que je suis d'accord, comme l'a fort bien expliqué devant la commission spéciale M. Giscard d'Estaing, sur l'idée d'introduire une référence aux comptes de la nation pour l'établissement des comptes budgétaires et du projet de budget lui-même. Toutefois, comme l'a observé M. Pellenc, qui est expert en la matière, il est certain que le rapprochement de ces deux catégories de comptes n'est pas aisé à opérer, qu'il y aura intérêt à établir des formules de nature à permettre les rapprochements nécessaires dans la mesure où la chose est possible.

Telles sont les observations que le Gouvernement voulait présenter à l'ouverture de ce débat. J'ajoute que lui aussi est pénétré du désir de coopération qu'a exprimé à l'instant même M. Pellenc et qu'il se félicite de ce que ce débat, se déroulant dans la clarté, aboutisse, en fait, à une sorte de ratification indirecte, par la Haute assemblée, d'une ordonnance dont je ne saurais cependant laisser contester pour ma part la pleine validité (*Applaudissements sur divers bancs à gauche, au centre et à droite.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

[Article 1^{er}.]

Je donne lecture de l'article 1^{er} de la proposition de loi :

« Art. 1^{er}. — I. — Le premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans le cadre des plans approuvés par le Parlement ainsi que des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent en s'appuyant, notamment, sur les comptes économiques de la Nation. »

« II. — Le dernier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les plans approuvés par le Parlement ainsi que les lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées, chaque année, par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. »

Quelqu'un demande-t-il la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

[Articles 2 et 2 bis.]

M. le président. « Art. 2. — Le cinquième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. » — (Adopté.)

« Art. 2 bis. — L'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par l'alinéa suivant :

« 4° Si un ou plusieurs budgets particuliers n'ont pas été définitivement adoptés par le Parlement lors de la promulgation de la loi de finances de l'année, le Gouvernement est autorisé, à titre provisoire, à procéder, par décrets, à la répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou autorisations applicables, pour ce ou ces budgets, aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives. Ces décrets provisoires de répartition doivent être soumis à la ratification du Parlement dans la plus prochaine loi de finances rectificative. » — (Adopté.)

[Art. 4.]

« Art. 4. — Le premier alinéa de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Ces comptes doivent être présentés dans les conditions prévues à l'article 45 de la présente ordonnance. » — (Adopté.)

[Art. 5.]

« Art. 5. — Le dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi. »

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

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. le président de la commission. Ainsi que M. Pellenc l'a indiqué voilà un instant, aucun accord n'est encore intervenu, à l'heure actuelle, entre la commission et le Gouvernement sur cet article 5 qui soulève, nous le reconnaissons volontiers, des difficultés.

La commission souhaiterait que M. le ministre des finances et M. le secrétaire d'Etat au budget veuillent bien venir devant elle éventuellement, pour tenter de réaliser, après explications, une conciliation qui ne nous paraît pas, à nous, tout à fait impossible.

Si cela entrait dans les vues du Gouvernement, nous accepterions volontiers de demander que cet article soit réservé jusqu'au moment où vous auriez pu, monsieur le ministre, venir devant la commission.

M. le ministre. Je demande la parole.

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

M. le ministre. Le Gouvernement se rallie à la proposition de M. le président de la commission. Il est à la disposition de cette dernière pour telle audition qui serait jugée nécessaire sur le point délicat qui a été mentionné.

J'ajoute que, le problème ayant des implications constitutionnelles, le désir de M. le Premier ministre sera peut-être de participer à cette audition ou à cette entrevue.

M. le président. La commission demande que l'article 5 soit réservé.

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

Il en est ainsi décidé.

[Articles 6 à 8.]

M. le président. « Art. 6. — L'article 30 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts dont la nomenclature est établie conformément aux dispositions de l'article 45 de la présente ordonnance. » (Adopté.)

« Art. 7. — I. — Le second alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie. »

II. — Le dernier alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global, par ministère, des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise... (le reste sans changement). » (Adopté.)

« Art. 8. — I. — Le deuxième alinéa de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Ce rapport est présenté dans des cadres normalisés établis en application de l'article 45 de la présente ordonnance faisant ressortir notamment :

« L'excédent ou le déficit des opérations budgétaires ;

« La charge nette incombant à la trésorerie de l'Etat ;

« L'endettement public récapitulatif, avec les éléments qui précèdent, les résultats financiers des organismes appartenant au secteur public ;

« L'insertion de l'endettement public dans la comptabilité nationale.

« A ce rapport doivent être annexés les rapports relatifs aux comptes économiques de la nation pour l'année précédente et aux comptes prévisionnels de la nation pour l'année en cours et l'année suivante. »

« II. — Le dernier alinéa de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« D'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement, qui doivent notamment résumer les éléments essentiels de la situation économique et financière dans les pays d'Europe susceptibles d'être comparés à la France. »

III. — L'article 163 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 est abrogé. » — (Adopté.)

[Article 9.]

M. le président. « Art. 9. — Le premier alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un nombre d'exemplaires suffisant, pour l'information de tous les députés, d'un projet de loi de finances, ainsi que du rapport et de toutes les annexes explicatives prévues à l'article 32 en ce qui concerne la loi de finances de l'année. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Giscard d'Estaing, secrétaire d'Etat aux finances. Mesdames, messieurs, au moment de l'audition devant la commission spéciale, le Gouvernement a fait observer, à propos de l'article 9, que le problème des délais concernait au premier chef l'Assemblée nationale.

On ne peut pas dire, évidemment, qu'il ne concerne pas le Sénat, puisque l'ensemble de la discussion budgétaire forme un tout et que le moment où elle s'ouvre affecte la durée des délais impartis au Parlement pour le vote du budget. Nous pensons cependant que c'est devant l'Assemblée nationale, sur le bureau de laquelle sont déposés les documents budgétaires, que doit être trouvée la formule de transaction finale.

C'est pourquoi le Gouvernement aurait préféré que l'article 9 ne soit pas retenu dans le texte qui est actuellement en cours de discussion, de façon à ne pas obérer la transaction nécessaire qui interviendra sur ce point et qui fait déjà l'objet des préoccupations du Gouvernement en vue de la recherche d'une formule avec le bureau de l'Assemblée nationale.

M. le rapporteur. Je demande la parole.

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

M. le rapporteur. Je comprends parfaitement les observations de M. le secrétaire d'Etat aux finances.

Toutefois, je suis dans l'obligation de faire constater également, en faisant appel aux souvenirs de nos collègues, que l'Assemblée nationale n'est pas seule intéressée par la stricte application des dispositions qui se trouvent dans cet article car il arrive parfois que notre assemblée engage la discussion budgétaire sans être en possession de l'ensemble des documents lui permettant d'être pleinement informée. En effet, lors de l'examen du dernier budget, le rapport économique et financier ne nous a été transmis que lorsque nous avions, depuis plusieurs jours déjà, entamé la discussion de la loi de finances.

Par conséquent, on peut dire que l'Assemblée nationale est peut être plus intéressée que nous à l'adoption de cet article, mais on ne peut pas prétendre que nous ne le soyons pas également. De plus, il se peut que l'Assemblée se contente d'une documentation moindre que celle que nous estimons nécessaire pour notre édification.

Quoi qu'il en soit, je crois que si l'initiative de la suppression de cet article, dont la rédaction émane d'une commission de l'Assemblée nationale et que nous avons repris, devait être envisagée, c'est plutôt à l'Assemblée nationale qu'à nous-mêmes qu'il appartiendrait de la prendre.

Je propose donc que nous le laissions subsister et si M. le secrétaire d'Etat, faisant valoir devant l'Assemblée nationale que l'on établira des règles permettant de donner tout à fait satisfaction sur ce point, en obtient la disjonction, bien entendu, nous n'insisterons pas pour son maintien.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

[Articles 10 à 12.]

M. le président. « Art. 10. — Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique par ministère, en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles ». — (Adopté.)

« Art. 11. — Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté lorsque son adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une charge publique ». — (Adopté.)

« Art. 12. — L'article 45 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les deux alinéas suivants :

« Ils régleront également le plan comptable des comptes économiques de la nation, de manière que celui-ci soit en harmonie avec le plan comptable de l'Etat.

« Ils détermineront, enfin, la nomenclature des comptes de trésorerie ». — (Adopté.)

M. le secrétaire d'Etat au budget. Je m'excuse, monsieur le président, mais l'article 11 a échappé à notre attention et nous avions à présenter à son sujet des observations.

M. le président. L'Assemblée accepte-t-elle d'entendre les observations de M. le secrétaire d'Etat au sujet de cet article ?

M. le président de la commission. La commission est entièrement d'accord pour entendre les explications de M. le secrétaire d'Etat.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat. L'article 11 concerne l'article 42 du texte organique, relatif à la recevabilité des amendements.

Dans les explications qu'il a fournies tout à l'heure, M. le rapporteur a indiqué que l'intention de la commission était de revenir en général au texte du décret du 19 juin 1956, lequel avait réglé à l'époque les modalités de la discussion budgétaire.

Or, en particulier sur le point de la recevabilité des amendements, l'ordonnance organique a repris purement et simplement le texte de ce décret.

On se souvient, en effet, qu'un des écueils de la discussion budgétaire traditionnelle, qui avait d'ailleurs conduit à l'alourdir à l'excès, était la trop grande multiplicité des amendements. Les auteurs du décret de 1956 s'étaient donc efforcés d'en limiter le nombre. Ils l'avaient fait sans doute pour faciliter le travail en séance, mais aussi pour une raison de fond : le budget étant un acte financier, il est essentiel que n'y figurent que des dispositions d'ordre financier. C'est pourquoi la rédaction qu'ils avaient adoptée n'admettait la recevabilité que des amendements tendant à supprimer ou à réduire une dépense — ce qui est l'objet même du budget — à créer une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Tel était l'objet de l'article 58 du décret du 19 juin 1956 qui fut appliqué lors des discussions budgétaires de l'époque, puis purement et simplement repris dans l'ordonnance organique.

La proposition présentée par la commission consiste, au contraire, à n'écarter que les amendements qui seraient irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, c'est-à-dire ceux qui créeraient de nouvelles dépenses ou qui diminueraient le montant des recettes.

L'objet n'est donc pas le même car, si l'on adoptait la solution proposée par la commission, un amendement neutre du point de vue financier serait recevable, tandis que, dans le cadre de l'ordonnance comme dans celui du décret de 1956, ne sont recevables que les amendements qui ont un objet budgétaire, c'est-à-dire qui tendent soit à des économies, soit à des créations de recettes, soit au contrôle effectif des finances publiques.

Aussi le Gouvernement insiste-t-il pour qu'on maintienne ce texte qui doit correspondre à une certaine expérience des travaux budgétaires puisque, comme vous l'avez rappelé au cours de mon audition par la commission, c'est après neuf navettes successives entre les deux assemblées que ces dispositions ont été retenues.

Le fait de ne pas conserver ce texte étendrait le droit d'amendement, au cours de la discussion budgétaire, à des matières qui ne sont pas essentiellement financières. Or, s'il est bon — c'est bien l'inspiration qui semble se dégager de ce texte — que les droits du Parlement en matière budgétaire soient clairement affirmés et que des moyens de travail ou d'information suffisants lui soient fournis, il n'est pas bon, en revanche, que la discussion soit détournée de son objet véritable, en particulier qu'on laisse s'instaurer une discussion latérale par le biais d'amendements n'ayant pas un caractère financier.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, pour des motifs de bon ordre de la discussion budgétaire et sans qu'il soit question de toucher aux prérogatives du Parlement — puisque le droit d'amendement peut toujours s'exercer, lors de la discussion des autres textes, dans des conditions qui ne sont pas visées par l'ordonnance organique ou, demain, par la loi organique — vous demande de conserver ce texte qui a le mérite d'avoir été accepté par le Parlement lui-même en juin 1956 et d'avoir présidé à ses travaux en matière budgétaire.

M. le président de la commission. Je demande la parole.

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

M. le président de la commission. Mesdames, messieurs, l'article 11 a été proposé par la commission spéciale après mûre réflexion, je vous prie de le croire.

Il est parfaitement exact qu'avant 1956 certains abus avaient pu être commis en matière de dépôt des amendements au cours

des discussions budgétaires. Cette assemblée ne pourrait être accusée de n'avoir pas veillé avec l'attention la plus stricte à l'observation d'une certaine discipline à ce sujet. Cependant, il est vrai que des amendements proposant une réduction indicative ne relevaient que d'une certaine forme de démagogie car ils fournissaient l'occasion de prendre la parole sur des sujets n'ayant parfois qu'un rapport lointain avec la discussion budgétaire en cause. La clause de sauvegarde du décret de 1956 s'est alors révélée parfaitement utile car en dehors d'elle, rien ne pouvait s'opposer à la recevabilité d'un certain nombre de ces amendements.

Mais la Constitution de 1958 a établi elle-même un certain nombre de barrières, dont deux que je voudrais signaler. D'abord, les amendements peuvent être refusés s'ils n'ont pas été soumis au crible de la commission, ce qui n'était pas le cas antérieurement. Ici même, si un amendement est proposé en séance, comme cela se faisait assez souvent, il suffit, pour qu'il soit déclaré irrecevable, de faire état du fait que la commission n'en a pas été saisie. Autre modification résultant de la Constitution de 1958 : le Gouvernement a toujours le droit de soumettre au vote de l'assemblée tout ou partie du texte en refusant certains amendements. Le Gouvernement a donc à sa disposition deux barrières supplémentaires depuis la Constitution de 1958.

Dans ces conditions, le Parlement a le droit de dire que des amendements qui, antérieurement, ne pouvaient pas être proposés, devraient maintenant pouvoir être examinés.

Au surplus, de quoi s'agit-il ? Il ne s'agit pas du tout de permettre une sorte de démagogie au sein des assemblées ; loin de nous cette idée. Nous continuons à estimer qu'un article additionnel, un amendement ne saurait être présenté lorsque son adoption pourrait avoir pour conséquence une diminution de recettes ou une aggravation de dépenses ; mais nous disons aussi que certains amendements — et vous en avez tous présenté, messieurs — qui sont neutres, selon le terme employé par M. le secrétaire d'Etat, peuvent avoir un intérêt non négligeable. Je ne parle pas de la rectification pure et simple à laquelle le Gouvernement et nous-mêmes nous sommes livrés de concert, de certaines fautes de rédaction. Sans toucher au fond du problème, je ferai remarquer que si un article nous venait de l'Assemblée nationale écrit dans une langue défectueuse ou dans des termes impropres, nous n'aurions même pas le droit de le rectifier par un amendement puisque cet amendement ne tendrait pas à supprimer une dépense ou à augmenter une recette. Ne rendez donc pas ces amendements impossibles !

De même un certain nombre de précisions peuvent être apportées pour la meilleure compréhension de l'article, précisions qui ne portent pas atteinte à ce que vous voulez préserver, c'est-à-dire le bon équilibre de la loi de finances.

S'agissant de précisions, d'argumentations que nous voulons faire passer dans le texte pour que l'idée qui y est exprimée soit plus claire et plus accessible à tous, pourquoi voulez-vous les rendre impossibles au prétexte que les amendements les concernant n'entraînent pas une économie nouvelle ou n'accroissent pas une recette ?

Cela fait partie du contrôle du Parlement et des droits des parlementaires, notamment des membres du Sénat. Nulle atteinte serait portée, croyez-nous, à cette prérogative du Gouvernement de défendre l'équilibre de son budget, défense à laquelle nous nous associons entièrement puisque notre article est ainsi conçu :

« Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté lorsque son adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une charge publique. »

Ainsi serait donnée à une assemblée, qui a été longtemps considérée comme une chambre de réflexion, qui veut continuer à travailler sérieusement sans se livrer à une quelconque démagogie, la permission d'apporter les précisions et les corrections indispensables aux textes dont elle est saisie.

C'est pourquoi je vous demande, messieurs les ministres, de bien vouloir accepter la rédaction de la commission qui peut, je crois, répondre au désir du législateur de contrôler au plus juste les dépenses de l'Etat et au désir du Gouvernement de maintenir cet équilibre financier auquel nous sommes tous attachés. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

M. le rapporteur. Je demande la parole.

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

M. le rapporteur. Je crois que pour l'ordonnance de la discussion, étant donné qu'il ne faut pas créer de précédents fâcheux, l'article 11 ayant été voté, il ne peut être remis en cause en première lecture mais je suis tout disposé, si la commission spéciale demande une deuxième délibération, à revenir devant l'Assemblée afin que nous puissions nous prononcer à nouveau sur cet article.

Je voudrais ajouter quelques illustrations à l'exposé de M. le président de la commission, je le dis aussi bien pour nos collègues qu'à l'intention du Gouvernement, en ce qui concerne la différence qu'il y a entre la formule de l'ordonnance à laquelle tient le Gouvernement et celle qui figure à l'article 40 de la Constitution. La Constitution dispose que tous les amendements sont recevables sauf ceux qui aggravent les charges de l'Etat ou qui diminuent ses recettes.

Le texte du Gouvernement qui est celui de l'ordonnance dispose qu'aucun amendement n'est recevable sauf ceux qui augmentent une recette ou diminuent une dépense. On a renversé la proposition.

Voici quelques exemples : au cours de la discussion du budget de l'agriculture pour l'année 1955, nos collègues MM. Driant, Dulin et Berthoin ont fait adopter par notre Assemblée un amendement qui instituait un programme conditionnel d'adduction d'eau. Bien que la Constitution ne l'interdise pas, nous n'aurions pas actuellement, en application de la loi organique, la possibilité, au cours de la discussion du budget, de proposer à notre Assemblée l'institution d'un tel programme, dont vous savez quelle a été l'importance pour nos communes.

J'ai ici une trentaine d'exemples. (*Sourires.*) Aussi au cours de la discussion du dernier budget, M. Courrière avait déposé un amendement à propos du fonds routier. Vous savez que le Gouvernement a, dans un but de simplification et de systématisation classé ce qui était autrefois la voirie vicinale et la voirie rurale dans une catégorie unique qui s'appelle la voirie communale. Mais on ne retrouve plus la mention des chemins ruraux non reconnus qui devaient être pris en compte par la tranche rurale créée par le Conseil de la République, à l'initiative de notre ancien collègue Boudet et d'ailleurs avec l'assentiment de l'unanimité de cette Assemblée. Aussi, nous avons demandé que cet oubli soit réparé et que dans le cadre des crédits affectés à la tranche communale du fonds routier, on puisse incorporer aussi la voirie rurale non reconnue, car il est des communes dans lesquelles certains chemins ruraux non reconnus sont plus importants que certains anciens chemins vicinaux ou certains chemins ruraux. Cet amendement a été déclaré irrecevable. Quoique recevable aux termes de la Constitution, il n'était pas recevable aux termes de la loi organique parce qu'il ne créait pas une ressource nouvelle ou ne diminuait pas une dépense.

Il y a bien d'autres exemples. Je vais vous en citer un qui intéresse nos collègues parisiens. En ce qui concerne les communes

dortoirs, en 1955, sur proposition d'un certain nombre de nos collègues de la région parisienne, dans un article 13 de la loi de développement relative au ministère de l'intérieur il a été précisé que le Gouvernement déposerait dans un délai de six mois un projet de loi réglementant d'une façon satisfaisante la situation financière des communes où une partie importante de la population travaille en dehors du territoire communal et dont la population accuse un accroissement rapide.

Cet amendement, adopté à l'unanimité ici et à l'Assemblée nationale, qui aurait été recevable au regard de la Constitution, ne l'aurait pas été en vertu des dispositions restrictives de la loi organique.

En définitive, ce serait rabaisser singulièrement le rôle déjà assez limité que la Constitution a fixé au Parlement que de lui interdire la possibilité d'effectuer des opérations de cette nature.

Je pourrais aussi vous citer dix exemples — le rapporteur général est bien placé pour le dire — où le Gouvernement ayant oublié dans la première assemblée d'introduire dans son texte un certain nombre de dispositions ayant un caractère financier, a demandé à son rapporteur général en cours de discussion à la commission des finances ou dans cette enceinte, de vouloir bien réintroduire par amendement l'article qui avait été oublié.

Mais si cette loi est appliquée, elle doit être la même pour tous. Elle s'impose donc au Gouvernement aussi bien qu'au Parlement. Par conséquent, le Gouvernement lui-même, à chaque budget, pourrait se trouver parfois fort gêné.

Dans ces conditions, ce que nous demandons est tout simplement une affaire de bon sens : que l'on revienne au texte de la Constitution car le texte qui vous est proposé, c'est, mot pour mot, celui de la Constitution, avec cette restriction supplémentaire que nous avons voulu introduire, à savoir l'irrecevabilité des amendements indicatifs. Nous avons, en effet, précisé que ne seraient pas renouvelables les amendements qui conduiraient à la « réduction non effective d'une dépense ».

Je crois que, moyennant cela, toutes les garanties ont été prises et qu'elles peuvent correspondre aux préoccupations gouvernementales de ne pas vouloir de discussions encombrées par une multitude d'amendements, mais qu'aller au-delà, ce serait neutraliser, dans son fonctionnement, notre assemblée. (Applaudissements.)

M. le secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux finances.

M. le secrétaire d'Etat. Je voudrais souligner en quelques mots le caractère assez paradoxal de ce débat. En effet, ce que le Gouvernement vous demande, c'est de revenir à un texte qui est un texte d'origine et d'inspiration parlementaires. C'est le texte du décret du 19 juin 1956, texte qui, je le rappelle, a fait l'objet d'une très longue mise au point au cours de navettes entre les deux assemblées, qui a été adopté à la suite d'une délégation de pouvoirs consentie au Gouvernement en 1955 et effectivement utilisée par le Gouvernement en 1956. C'est assez dire que dans son élaboration ce texte était véritablement appuyé et animé par des préoccupations conformes à la tradition parlementaire.

Dans l'article 58 de la loi en question, il y avait deux paragraphes. Le premier avait pour objet de décider qu'aucune proposition ou motion, sous quelque forme que ce soit, tendant à augmenter les dépenses prévues par le Gouvernement, ou à créer des dépenses nouvelles ne serait recevable.

C'était donc une disposition équivalant à l'article 40 de la Constitution actuelle.

Dans le deuxième paragraphe, il était précisé qu'aucun article additionnel ou aucun amendement au projet de loi ne pouvait être présenté sauf s'il tendait à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.

Bref, c'est mot pour mot le texte auquel le Gouvernement vous demande de revenir.

Une seconde observation, c'est qu'il n'y a pas, comme l'avaient redouté le président de la commission des finances et M. le rapporteur général, de désir du Gouvernement de restreindre les pouvoirs du Parlement. Car si l'article en question est plus restrictif que l'article 40 de la Constitution — de même d'ailleurs que l'article 58 du décret de 1956 était plus restrictif que la Constitution de l'époque — il n'a pas eu pour but de retirer au Parlement et aux parlementaires le droit d'amendement correspondant. Il a uniquement pour objet de faire en sorte que ce droit d'amendement ne s'exerce pas au cours de la discussion budgétaire, et cela parce que la discussion budgétaire est, a été, et vraisemblablement restera très courte, compte tenu de l'immensité de la matière à traiter.

J'ai fait des recherches qui m'ont permis de constater que, pratiquement, le vote du budget au sein du Sénat comme au sein du Conseil de la République, n'a jamais pu disposer de plus de quinze jours, délai qui est celui prévu par la loi organique d'ailleurs.

Or, si l'on veut que le travail parlementaire soit efficace pendant ces quinze jours, il faut évidemment que la discussion ne dérive pas sur des objets qui ne sont pas strictement budgétaires.

Si l'initiative parlementaire tend à s'exercer dans ces domaines, elle peut le faire sous d'autres formes ou à propos d'autres textes. Mais puisqu'il faut un vote rapide du budget, il n'est pas souhaitable que le temps consacré à sa discussion puisse être absorbé par des débats latéraux et sans rapport direct avec les problèmes budgétaires.

Ce problème n'est pas de retirer un droit au Parlement. Le problème est de demander que ce droit ne s'exerce pas au moment de la discussion budgétaire, afin que les délais de cette discussion soient effectivement réservés au débat de son objet même : le montant des dépenses et des recettes publiques.

Cela étant, il est clair que le Sénat a adopté l'article 11. Si j'ai demandé la parole pour faire connaître le sentiment du Gouvernement, ce n'est pas pour revenir sur un vote qui, quelle qu'il ait été sa rapidité, est cependant acquis au sein de cette assemblée.

Je voulais indiquer au Sénat les motifs de la position du Gouvernement ainsi que la thèse qu'il s'efforcera de faire prévaloir au cours des travaux législatifs ultérieurs.

M. le président. Je fais observer au Gouvernement que j'appelle lentement les articles pour qu'il puisse prendre la parole.

Je vous ai donné la parole pour que vous puissiez fournir vos explications. Ne dites donc pas que l'article 11 a été voté rapidement. L'alinéa 4 de l'article 47 vous donne d'ailleurs la possibilité de demander une deuxième lecture, mais vous ne pouvez le faire qu'avant le vote sur l'ensemble.

M. le ministre. Le Gouvernement n'insiste pas sur la procédure.

M. le président. Je vous en remercie.

Les articles 11 et 12 demeurent adoptés.

L'article 5 ayant été réservé, il ne peut être procédé maintenant au vote sur l'ensemble de la proposition de loi organique. La commission fera savoir à la conférence des présidents la date de reprise de ce débat.

— 6 —

ELECTION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin pour l'élection d'un membre du conseil supérieur de la mutualité :

Nombre des votants	142
Bulletins blancs ou nuls	4
Suffrages exprimés	138
Majorité absolue des suffrages exprimés.	70

A obtenu : M. André Méric, 138 voix.

M. André Méric ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je le proclame membre du conseil supérieur de la mutualité. (*Sourires et applaudissements.*)

Voici le résultat du dépouillement du scrutin pour l'élection d'un membre de la commission supérieure de la caisse nationale de prévoyance :

Nombre des votants	142
Bulletins blancs ou nuls	6
Suffrages exprimés	136
Majorité absolue des suffrages exprimés.	69

A obtenu : M. Jacques Henriot, 136 voix.

M. Jacques Henriot ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, je le proclame membre de la commission supérieure de la caisse nationale de prévoyance. (*Applaudissements.*)

— 7 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. André Monteil un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi complétant l'article 151 du code de justice militaire pour l'armée de mer (n° 149, 1959-1960).

Le rapport sera imprimé sous le n° 184 et distribué.

J'ai reçu de M. André Monteil un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi portant modification de certaines dispositions concernant les officiers de l'armée de mer (n° 151, 1959-1960).

Le rapport sera imprimé sous le n° 185 et distribué.

— 8 —

RENOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale demande que lui soient renvoyés pour avis :

1° Le projet de loi d'orientation agricole, adopté par l'Assemblée nationale (n° 176) ;

2° Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au remembrement des propriétés rurales, à certains échanges et cessions d'immeubles ruraux, à l'usage et à l'écoulement des eaux d'irrigation, à certains boisements (n° 177),

dont la commission des affaires économiques et du plan est saisie au fond.

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

Les renvois pour avis sont ordonnés.

— 9 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel pourrait être l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au jeudi 9 juin 1960, à quinze heures :

Discussion du projet de loi portant création d'une école nationale de la santé publique. [N° 159 (1959-1960). — M. Bernard Lemarié, rapporteur de la commission des affaires sociales, et avis de la commission des affaires culturelles.]

Discussion du projet de loi tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne. [N° 157 et 181 (1959-1960). — M. Raymond Brun, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan.]

Discussion du projet de loi modifiant et complétant le chapitre 1^{er} du titre X du livre I^{er} du code de l'urbanisme et de l'habitation et relatif à la répression des infractions en matière de décentralisation des installations et établissements industriels, scientifiques et techniques. [N° 169 (1959-1960).]

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

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-sept heures.*)

Le Directeur du service de la sténographie du Sénat,
HENRY FLEURY.

Modification aux listes des membres des groupes politiques.

GROUPE DES RÉPUBLICAINS INDÉPENDANTS
(69 membres au lieu de 68.)

Ajouter le nom de M. Pierre Fastinger.

Organismes extraparlimentaires.

Dans sa séance du 8 juin 1960, le Sénat a élu :

1° M. André Méric membre du conseil supérieur de la mutualité (art. 53 du code de la mutualité) ;

2° M. Jacques Henriet membre de la commission supérieure de la caisse nationale de prévoyance (art. 2 du décret n° 59-863 du 18 juillet 1959, modifié par le décret n° 60-45 du 12 janvier 1960).

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 8 JUIN 1960
(Application des articles 69 à 71 du règlement.)

165. — 8 juin 1960. — M. Georges Dardel demande à M. le ministre des travaux publics et des transports les conditions dans lesquelles ont été prises les sanctions contre divers agents de la R.A.T.P. et dans quelle mesure il considère que ces sanctions sont compatibles avec les principes énoncés dans le préambule de la Constitution de 1946, intégralement repris par la Constitution de 1958 concernant le droit de grève.

166. — 8 juin 1960. — M. Roger Garaudy demande à M. le ministre de l'éducation nationale les raisons pour lesquelles il a été mis fin au mandat du directeur de l'office du sport scolaire et universitaire. Il attire son attention sur l'émotion grandissante causée par cette décision dans de nombreux organismes tels que la fédération de l'éducation nationale, le syndicat des professeurs d'éducation physique, le syndicat des maîtres d'éducation physique, l'union nationale des étudiants de France, les clubs universitaires, les associations de parents d'élèves et les secrétaires régionaux de l'O.S.S.U. qui ont réaffirmé tout récemment leur confiance au directeur actuel de l'O.S.S.U. Un rôle capital a été joué par cette personnalité depuis la fondation de l'O.S.S.U. C'est elle qui a, en particulier, été à la base de la réunification du sport universitaire international et qui a organisé les Jeux universitaires d'hiver à Chamonix; elle a, de plus, donné à l'office du sport scolaire et universitaire une impulsion décisive. Il lui demande s'il n'a pas l'intention de reconsidérer sa décision.

167. — 8 juin 1960. — M. Adolphe Dutoit expose à M. le ministre du travail que les décrets portant réforme de la sécurité sociale réduisent considérablement les pouvoirs et l'autorité des administrateurs élus. C'est ainsi que les directeurs des caisses ne sont plus les agents d'exécution des décisions des administrateurs élus, mais des agents du Gouvernement. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre pour : 1° que les droits des organismes élus soient respectés; 2° faire droit aux revendications unanimes des organisations syndicales et des organisations de sécurité sociale qui entendent voir respecter les droits des organismes élus.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 8 JUIN 1960

Application des articles 67 et 68 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 67. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 68. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel,

qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion ».

932. — 8 juin 1960. — M. Baptiste Dufeu demande à M. le ministre de l'agriculture si un coopérateur possédant des parts sociales de fondateur dans une coopérative de production agricole créée en 1929 peut voir annuler ces parts sans être remboursé, sur simple décision du conseil d'administration de cet organisme, étant donné que ce coopérateur n'a fait aucun apport au cours des cinq dernières années, son âge l'ayant mis dans l'obligation de céder ses terres à d'autres exploitants, lesquels ont refusé de prendre lesdites parts parce qu'ils ne voulaient pas adhérer à cet organisme.

933. — 8 juin 1960. — M. Paul Mistral demande à M. le ministre des finances et des affaires économiques si dans une vente ne portant pas la mention « toutes taxes comprises », le vendeur est en droit de facturer à son client la taxe à la valeur ajoutée, la taxe locale.

934. — 8 juin 1960. — M. Antoine Courrière expose à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre (fonction publique) qu'en application d'anciens textes des agents de la fonction publique ont été recrutés au lendemain de la Libération comme agents temporaires et contractuels, notamment au ministère des anciens combattants ainsi qu'à l'office national des anciens combattants; que la loi n° 53-58 du 3 février 1953 a prévu la titularisation de ces personnels dans des emplois correspondants; que malgré le décret n° 57-493 du 11 avril 1957, la situation des personnels classés en catégorie C ne se trouve pas encore réglée en ce qui concerne leur reclassement définitif, et compte tenu de ces faits, lui demande quelles mesures il entend prendre pour que les intéressés puissent être enfin fixés sur leur sort.

935. — 8 juin 1960. — M. Roger Menu rappelle à M. le ministre des finances et des affaires économiques que l'article 65 de l'ordonnance n° 53-1374 du 30 décembre 1953 a interdit la déduction des cotisations de sécurité sociale des gens de maison du revenu global de l'employeur, et lui demande si le Gouvernement n'envisage pas d'apporter des aménagements à cette mesure en faveur de certaines catégories de contribuables, malades, vieillards, infirmes qui sont, en raison de leur état, obligés d'avoir recours à l'aide d'une tierce personne pour assurer leur existence.

936. — 8 juin 1960. — M. Georges Portmann expose à M. le ministre de l'éducation nationale, d'après les renseignements dont il dispose, que les inspecteurs départementaux de l'enseignement primaire et les inspectrices départementales des écoles maternelles ont cessé à compter du 1^{er} mars 1960, d'assurer la formation professionnelle des instituteurs remplaçants; que les fonctionnaires en cause ont motivé leur refus par le taux ridicule et offensant des rétributions qui leur sont allouées pour ce travail supplémentaire, soit 9 nouveaux francs par heure (comme pour les instituteurs participant à cette même formation professionnelle des remplaçants) — alors que les professeurs certifiés perçoivent 12 nouveaux francs par heure de cours supplémentaire — et 0,75 nouveau franc pour la correction dont le temps normal ne saurait être inférieur à un quart d'heure; et lui demande quelles mesures il compte prendre pour mettre fin à cette situation.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES.

AGRICULTURE

771. — M. Eugène Romaine expose à M. le ministre de l'agriculture une anomalie qui risque d'interdire aux régions montagneuses du département de la Creuse la construction de chemins ruraux dont elles ont grand besoin et ce, parce que le coût de ces chemins est beaucoup plus élevé que dans les régions de plaine: le ministère n'alloue, en effet, de subvention que sur la base de 26.000 NF par kilomètre. Or, ce plafond est dépassé dans la moitié des projets et la réglementation actuelle pénalise les communes accidentées et pauvres. C'est ainsi que dans de nombreux cas le pourcentage de la subvention par rapport au montant global des travaux est inférieur à 20 p. 100. En outre, le dépassement non subventionnable ne peut être emprunté à la caisse de crédit agricole. Il lui demande de bien vouloir revoir cette question en considérant le tort causé aux com-

munes des régions montagneuses et d'envisager les possibilités d'augmenter d'autant le montant des autorisations de programme du département de la Creuse. (Question du 8 avril 1960.)

Réponse. — Il est exact que la limite supérieure de la dépense subventionnable pour les travaux de construction de chemins ruraux et de chemins d'exploitation est fixée à 26.000 NF par kilomètre, ce plafond étant porté à 30.000 NF s'il y a goudronnage. Ce prix limite concerne uniquement les travaux occasionnés par la construction ou la réparation de la chaussée et ne comprend pas les ouvrages d'art, ponceaux, buses et travaux spéciaux, notamment les terrassements importants exigés par les chemins de montagne qui peuvent donc être compris dans la dépense subventionnable. Quant à la dépense non subventionnable qui dépasse les plafonds ci-dessus visés, il est toujours possible d'emprunter à la caisse de crédit agricole sur cette somme si la dépense totale a été agréée.

792. — M. Robert Liot expose à M. le ministre de l'agriculture que l'article 12 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 (art. 1309 et 1310 du code général des impôts) dispose, en matière d'échanges de biens ruraux : 1° que ceux-ci sont dispensés du droit d'enregistrement lorsqu'ils sont effectués conformément aux dispositions de l'article 37 du code rural ; 2° que les droits de soule sont réduits à 1,40 p. 100 lorsque la commission de réorganisation foncière et de remembrement estime que l'échange est de nature à favoriser les conditions d'exploitation ; 3° ; 4° que les échanges dont la commission aura retenu l'utilité particulière, bénéficient d'une participation financière de l'Etat à ceux des frais énumérés dans un arrêté concerté du ministère de l'agriculture et du ministère des finances qui fixe le taux des modalités de cette participation. Il lui indique que les services du génie rural qui, sous l'empire du décret du 20 décembre 1954, instruisaient les dossiers de demande d'agrément des échanges pour lesquels les conditions spéciales et les subventions étaient sollicitées, n'acceptent plus ces dossiers car ils n'ont pas connaissance des arrêtés sus-rappelés et ne sont pas habilités à recevoir des demandes de cette nature ni à les soumettre à l'agrément de la commission départementale de réorganisation foncière. Il lui demande en conséquence les raisons pour lesquelles les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 4 février 1959 ne peuvent recevoir actuellement leur application. (Question du 21 avril 1960.)

Réponse. — L'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 portant loi de finances rectificative pour 1959 a bien prévu, dans son article 12, l'intervention d'un arrêté interministériel fixant la participation financière de l'Etat aux frais de l'échange mais elle a en outre abrogé les articles 38-1 à 38-7 du code rural qui fixaient la procédure à suivre en matière d'échanges d'immeubles ruraux. Il était donc nécessaire de prendre auparavant un nouveau texte à ce sujet. Le décret n° 60-432 du 6 mai 1960 portant règlement d'administration publique relatif aux échanges amiables d'immeubles ruraux, paru au *Journal officiel* du 7 mai 1960, vient précisément de combler cette lacune et un arrêté concerté avec M. le ministre des finances et des affaires économiques doit prochainement intervenir.

799. — M. René Tinant expose à M. le ministre de l'agriculture que, conformément à l'ordonnance n° 58-1342 du 27 décembre 1958 réglementant les cumuls et réunions d'exploitations agricoles, une commission départementale a été créée dans les Ardennes par arrêté ministériel du 28 juillet 1959 et arrêté préfectoral du 24 août 1959. Cette dernière commission s'étant réunie pour la première fois le 27 novembre 1959 pour formuler des propositions qui n'ont pas encore, à ce jour, fait l'objet d'un arrêté préfectoral d'application, il lui demande de bien vouloir indiquer si la réglementation des cumuls d'exploitations agricoles doit être considérée comme mise en vigueur dans le département et, dans l'affirmative, préciser la date de mise en application de ces dispositions. (Question du 26 avril 1960.)

Réponse. — Les modalités d'application dans le département des Ardennes de l'ordonnance n° 58-1342 du 27 décembre 1958 relative aux cumuls et réunions d'exploitations agricoles, ont fait l'objet d'un arrêté du 9 mai 1960 du ministre de l'agriculture paru au *Journal officiel* du 14 mai 1960. Conformément aux dispositions de l'ordonnance susvisée, les propositions de la commission départementale des Ardennes avaient été préalablement soumises à l'avis de la commission nationale des cumuls et réunions d'exploitations agricoles, qui s'est réunie le 24 mars 1960. La réglementation des cumuls et réunions d'exploitations agricoles devient applicable dans le département des Ardennes à dater de la parution au *Journal officiel* de l'arrêté susvisé.

840. — M. Guy de La Vasselais expose à M. le ministre de l'agriculture que des agriculteurs ayant aménagé leur exploitation en limitant la main-d'œuvre à trois ouvriers se sont vu obligés de recourir à un ouvrier supplémentaire pour remplacer leur fils parti pour accomplir son service militaire et que de ce fait ils se trouvent pénalisés par une majoration très sensible de leurs cotisations d'assurances sociales agricoles. Il lui demande de prendre toutes dispositions réglementaires pour mettre fin à une telle situation. (Question du 10 mai 1960.)

Réponse. — Réserve faite du cas où serait reconnue à l'intéressé la qualité de soutien de famille, l'appel d'un fils sous les drapeaux ne saurait entraîner une indemnisation quelconque de ses parents, notamment au titre des services qu'il pouvait rendre sans rémunération.

EDUCATION NATIONALE

761. — M. Edouard Soldani signale à M. le ministre de l'éducation nationale que les titulaires du baccalauréat candidats à l'entrée en classe de formation professionnelle des écoles normales d'instituteurs, sont informés, avant le concours, qu'ils devront, la première année de leur scolarité, suivre les cours à l'école normale (généralement en qualité d'interne) et que la seconde année devra être consacrée à des remplacements hors de leur département d'origine, le département d'accueil étant parfois très éloigné du département d'origine (exemple : la Nièvre pour le Var) ; que l'application de ces dispositions soulève de nombreuses difficultés : les élèves ainsi déplacés ont du mal à s'adapter à la vie de la province étrangère ; ils trouvent difficilement à se loger ; éloignés souvent de plusieurs centaines de kilomètres de leur famille, ils sont obligés d'engager des frais de déplacement élevés qui leur sont remboursés avec beaucoup de retard. Le profit qu'en retire le département d'accueil est très mince : cela ne résout guère ses problèmes de recrutement ; que par contre, de telles dispositions sont de nature à détourner les jeunes gens de la carrière d'instituteur ; qu'enfin, un jeune homme qui est entré dans l'enseignement par la voie des suppléances et qui a effectué une année de suppléances dans son département, puis a été admis l'année suivante comme élève-maître au concours de recrutement des bacheliers, se trouve dispensé de l'obligation de séjour dans un autre département ; qu'il en résulte une inégalité regrettable au détriment de celui qui a été admis à l'école normale immédiatement après son baccalauréat, et qu'une telle disposition est de nature à inciter les jeunes gens à retarder d'un an leur entrée à l'école normale, dans le seul but d'être dispensés d'accomplir le stage hors de leur département d'origine. Il lui demande d'annuler les dispositions actuellement appliquées. (Question du 4 avril 1960.)

Réponse. — La mesure que déplore l'honorable parlementaire et qui est destinée à venir en aide à certains départements déficitaires, révèle un caractère exceptionnel et provisoire. Elle ne concerne d'ailleurs que les élèves-maîtres et élèves-maîtresses de quelques départements pléthoriques. En sont dispensés les « remplaçants » ayant déjà effectué une année de suppléances à leur entrée à l'école normale. Il serait inutile, en effet, d'imposer à ces jeunes gens une nouvelle année de suppléances dirigées. Des instructions ont été données à MM. les inspecteurs d'académie pour que le meilleur accueil soit réservé à ces jeunes gens dans le département où ils sont envoyés et pour qu'ils y reçoivent une affectation la plus proche possible d'un grand centre. Ces départements ont été d'ailleurs choisis, parmi les moins éloignés du département d'origine ; alors que le Nord et le Pas-de-Calais par exemple sont extrêmement déficitaires, les normands du Var sont envoyés dans la Nièvre, département de climat moins rude. Enfin l'expérience a montré que cet apport d'élèves-maîtres s'est révélé particulièrement efficace. Les départements déficitaires en retirent chaque année le plus grand profit ; témoin la Sarthe qui peut ainsi assurer à la rentrée scolaire le fonctionnement de soixante classes grâce à la venue dans ce département de soixante élèves-maîtres de la Gironde. Ces jeunes gens qui se destinent au service public ne peuvent manquer d'avoir conscience de l'intérêt que présente, sur le plan national, l'aide efficace qu'ils apportent pendant une année à des départements qui ne sont pas les leurs. Il ne semble pas que cette mesure puisse détourner de la carrière d'instituteurs des éléments sérieux et valables.

847. — M. Pierre Patria expose à M. le ministre de l'éducation nationale le cas d'une institutrice publique qui demande sa retraite à la date d'octobre 1960 après avoir enseigné à cette date, 15 ans et 2 mois. De ces quinze années de service, M. l'inspecteur d'académie, par lettre en date du 30 mars 1960, signale que trois années de services auxiliaires n'ont pas encore été validées. La demande en avait cependant été faite en 1953 et il semblait que, d'après les papiers officiels, tout était dans l'ordre. En effet : 1° par lettre en date du 29 avril 1955, M. l'inspecteur d'académie faisait connaître à l'intéressée qu'après examen de sa situation administrative, ses services auxiliaires validables pour la retraite s'élevaient à 3 ans 29 jours et que, compte tenu de ces services, son ancienneté générale était au 1er janvier 1942, date de sa titularisation, de 3 ans 1 mois 29 jours, ce qui lui donnait au 31 décembre 1954, une ancienneté de 9 ans 5 mois 29 jours ; 2° dans le bulletin de l'enseignement primaire de son département, lequel publie le tableau de classement des instituteurs et institutrices, l'intéressée figure au classement avec une ancienneté générale de service au 31 décembre 1959 de 14 ans 5 mois 29 jours. Le dossier de retraite doit être déposé avant le 31 mai 1960, la demande elle-même devant être envoyée dès maintenant. Or, si les trois années en litige ne sont pas validées l'intéressée perd tous ses droits. Il lui demande si la régularisation de ce cas, pour lequel aucune faute n'incombe à l'institutrice, ne peut être faite dès maintenant, ou bien, dans le cas où cette validation ne doit intervenir que plus tard, si l'institutrice peut prendre sa retraite sans perdre ses droits. (Question du 12 mai 1960.)

1re réponse. — La question posée visant un cas particulier, l'honorable parlementaire est prié de bien vouloir préciser le nom de l'institutrice et son département d'exercice.

JUSTICE

861. — 17 mai 1960. — **M. Camille Vallin** expose à **M. le ministre de la justice** que l'arrêté du 23 mars 1959 qui a dressé la liste des tribunaux paritaires de baux ruraux n'a pas prévu, comme les intéressés l'avaient pourtant réclamé avec beaucoup d'insistance, la constitution de deux sections au tribunal paritaire d'instance de Villefranche. Cette double section serait pourtant amplement justifiée du fait que cet arrondissement comprend deux modes de faire-valoir: le fermage en polyculture et le métayage en viticulture. De plus, les usages, les coutumes, les conditions de location sont très différents et n'ont aucun lien commun entre eux. C'est pourquoi l'équité exige que les conflits qui peuvent surgir dans ces cas soient évoqués et jugés devant un tribunal correspondant à leur catégorie. La création de ces deux sections ayant été réclamée avec force par les fermiers et métayers de l'arrondissement de Villefranche ainsi que par le conseil général du Rhône au cours de sa dernière session, il lui demande s'il entend compléter son arrêté du 23 mars 1959 et donner satisfaction à une revendication parfaitement justifiée. (*Question du 17 mai 1960.*)

Réponse. — L'arrêté du 20 août 1954 (*Journal officiel* du 22 août 1954) avait prévu dans l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône une section unique non seulement pour les anciens tribunaux paritaires cantonaux, mais aussi pour le tribunal paritaire d'arrondissement. Ce système qui avait fonctionné sans difficulté jusqu'à la réforme judiciaire a été transposé dans la nouvelle organisation du tribunal paritaire de baux ruraux de Villefranche-sur-Saône. C'est pourquoi l'arrêté du 23 mars 1959 (*Journal officiel* du 28 mars 1959) a maintenu cette juridiction parmi celles qui ne comportent qu'une seule section. La constitution près le tribunal paritaire de Ville-

franche-sur-Saône de deux sections, compétentes l'une en matière de fermage, l'autre en matière de métayage, ne pourrait être réalisée que si l'importance des litiges intéressant l'un et l'autre mode d'exploitation rendait cette mesure souhaitable. A la suite du vœu présenté par le conseil général, dans sa séance du 26 avril 1960, la chancellerie a décidé de faire procéder à une enquête à cet égard.

TRAVAUX PUBLICS ET TRANSPORTS

787. — **M. Georges Rougeron** signale à **M. le ministre des travaux publics et des transports** qu'il est assez fréquent, lorsque l'on circule sur les routes nationales, de constater la présence de panneaux de signalisation provisoire de danger, longtemps après qu'ait disparu le motif de leur mise en place; ces panneaux sont généralement abandonnés par des entreprises, ou bien ouillés par le service, après l'achèvement de chantiers. Il en résulte que les automobilistes qui en ont observé inutilement les prescriptions peuvent avoir, par la suite, tendance à ne plus accorder un sérieux suffisant à la signalisation dans son ensemble. Il lui demande s'il ne lui paraît pas utile que des instructions soient données afin de veiller à ne point laisser subsister des panneaux devenus sans objet. (*Question du 20 avril 1960.*)

Reponse. — L'attention des services des ponts et chaussées a déjà été souvent appelée sur ce point. Des instructions précises figurent, en outre, à l'article 149 de la nouvelle instruction générale sur la signalisation routière actuellement en préparation, pour demander aux ingénieurs de veiller avec un soin tout particulier à ce que la signalisation temporaire soit enlevée aussitôt qu'ont cessé les circonstances ayant motivé son implantation.