

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ÉTRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANQUE
aux renouvellements et réclamations

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

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

2^e Législature

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 46^e SÉANCE

1^{re} Séance du Jeudi 10 Juin 1965.

SOMMAIRE

1. — Dépôt du rapport de la Cour des comptes (p. 1954).
2. — Fixation de l'ordre du jour (p. 1954).
3. — Rappel au règlement (p. 1954).
MM. Fanton, le président.
Suspension et reprise de la séance.
4. — Modification du statut général des fonctionnaires. — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 1955).
M. de Grailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République
Art. 1^{er}.
Amendement n° 3 de la commission tendant à rétablir l'article dans une nouvelle rédaction : MM. le rapporteur, Coste-Floret, Joxe, ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Adoption.
Art. 2.
Amendement n° 4 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Adoption.
Amendement n° 1 de M. Coste-Floret : MM. Coste-Floret, le rapporteur, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Rejet.
Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Adoption.
Adoption de l'article 2 modifié.

Art. 3.

Amendements n° 2 de M. Coste-Floret, 6 de la commission : MM. Coste-Floret, le rapporteur, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative.

Rejet de l'amendement n° 2.

Adoption de l'amendement n° 6 et de l'article 3 modifié.

Art. 4.

Amendement n° 7 de la commission tendant à rétablir le texte adopté en première lecture par l'Assemblée : MM. le rapporteur, Guéna, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Retrait.

Titre.

Amendement n° 8 de la commission tendant à une nouvelle rédaction : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. — Amendements aux articles 23, 27 et 61 de la charte des Nations Unies. — Discussion d'un projet de loi (p. 1960).

MM. Ribière, rapporteur de la commission des affaires étrangères ; Couve de Murville, ministre des affaires étrangères.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

6. — Accord de coopération avec le Cambodge. — Discussion d'un projet de loi (p. 1962).

MM. Roux, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ; de La Malène, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères ; Couve de Murville, ministre des affaires étrangères.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

7. — Convention consulaire avec la République malgache. — Discussion d'un projet de loi (p. 1964).

MM. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères; Habib-Deloncle, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

8. — Convention consulaire avec la République islamique de Mauritanie. — Discussion d'un projet de loi (p. 1965).

M. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères; Habib-Deloncle, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

9. — Accords de coopération avec la République du Tchad. — Discussion d'un projet de loi (p. 1965).

MM. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères; Emile-Pierre Halbout, rapporteur pour avis suppléant de la commission de la défense nationale et des forces armées.

Discussion générale: MM. Odru, Triboulet, ministre délégué chargé de la coopération. — Clôture.

Art. 1^{er} et 2. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

10. — Ordre du jour (p. 1968).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DEPOT DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

M. le président. L'ordre du jour appelle le dépôt du rapport de la Cour des comptes au Président de la République.

Huissiers, introduisez M. le premier président de la Cour des comptes.

(M. Roger Léonard, premier président de la Cour des comptes, est introduit avec le cérémonial d'usage.)

M. le président. La parole est à M. le premier président de la Cour des comptes. (Applaudissements.)

M. Roger Léonard, premier président de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames, messieurs, en exécution des dispositions de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, j'ai l'honneur de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale le rapport établi par la Cour des comptes au cours de la présente année. (Applaudissements.)

M. le président. Monsieur le premier président, par ma bouche, l'Assemblée nationale non seulement vous donne acte du dépôt du rapport de la Cour des comptes, mais vous prie également de transmettre au haut tribunal que vous présidez avec tant de distinction et d'efficacité, ainsi qu'aux magistrats qui le composent, l'expression de sa considération et de son estime. (Applaudissements.)

Huissiers, reconduisez M. le premier président de la Cour des comptes.

(M. le premier président de la Cour des comptes est reconduit avec le même cérémonial qu'à l'arrivée.)

— 2 —

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au vendredi 18 juin 1965 inclus :

I. — Ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement :

Cet après-midi, jusqu'à dix-sept heures trente :

Deuxième lecture du projet sur le statut des fonctionnaires ;
Projet ratifiant les amendements à la charte de l'O.N.U. ;
Projet approuvant un accord de coopération avec le Cambodge ;
Projet approuvant une convention France-Madagascar ;
Projet approuvant une convention France-Mauritanie ;
Projet approuvant des accords de coopération avec le Tchad ;
Projet réprimant les infractions à la législation économique.

Ce soir :

Projet modifiant le code des douanes ;
Suite et fin du projet sur les infractions à la législation économique ;
Éventuellement, suite du projet sur les sociétés commerciales.

Vendredi 11 juin, après-midi et soir :

Suite du projet sur les sociétés commerciales ;
Projet sur les parts de fondateurs,
ces débats devant être poursuivis jusqu'à leur terme.

Mardi 15 juin, après-midi et soir :

Proposition sur les monuments historiques dans les D. O. M. ;
Projet sur l'épargne-logement ;
Projet sur les zones d'aménagement différé ;
Deuxième lecture du projet sur le régime de la copropriété ;
Deuxième lecture de la proposition sur les ventes d'H. L. M. ;
Projet sur la francisation des noms ;
Projet portant création d'un conseil général à Saint-Pierre et Miquelon ;
Projet sur les classements domaniaux ;
Projet relatif à l'organisation des juridictions pour enfants ;
Projet relatif à l'enfance délinquante ;
Projet relatif à l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon ;
Projet relatif à la procédure d'expropriation.

Mercredi 16 juin, après-midi et éventuellement soir, et jeudi 17, après-midi et éventuellement soir :

Projet sur la fusion des conseils européens et, à cette occasion, débat de politique étrangère, la limite d'inscription dans le débat étant fixée au mardi 15 juin, à dix-huit heures.

Mercredi 16 juin, soir, et jeudi 17, soir :

Éventuellement, suite de l'ordre du jour du mardi 15 juin.

Vendredi 18 juin, soir :

Fin de l'ordre du jour du mardi 15 juin ;
Deuxième lecture du projet sur le marché de la viande.

II. — Questions orales inscrites par la conférence des présidents.

Vendredi 18 juin, après-midi :

Trois questions orales jointes, avec débat, de MM. Nungesser, Raymond Barbet et Feix à M. le Premier ministre, sur le district de Paris.

Le texte de ces questions sera publié en annexe au compte rendu intégral de la présente séance.

— 3 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. André Fanton. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Fanton, pour un rappel au règlement.

M. André Fanton. Monsieur le président, l'ordre du jour de nos prochains travaux vient d'être fixé.

Je voudrais rappeler à cette occasion que j'ai posé à M. le Premier ministre, le 23 janvier dernier, une question écrite sur l'utilisation des terrains à bâtir que les administrations remettent à la disposition de la construction dans la région parisienne.

Cette question a été transmise à M. le ministre des finances, dont la compétence en la matière, si elle n'apparaît pas à première vue, est cependant réelle, semble-t-il, du fait qu'il convient d'observer les règles relatives à la propriété de l'Etat.

Ma question étant — et je le regrette — restée sans réponse, je l'ai transformée en question orale mais celle-ci n'a pas été encore inscrite à l'ordre du jour.

Or, à l'ordre du jour du vendredi 18 juin, sont inscrites trois questions qui présentent un étroit rapport avec ma question écrite transformée en question orale. Pourquoi la mienne n'a-t-elle pas été jointe aux trois autres ? C'est sans doute par suite d'une erreur et je souhaiterais, en conséquence, que cette jonction puisse être décidée lors de la conférence des présidents de mercredi prochain.

M. le président. Monsieur Fanton, je vous donne acte de votre déclaration.

Cependant, je dois vous rappeler que, à la conférence des présidents, le représentant de votre groupe peut parfaitement intervenir comme vous venez de le faire.

En outre, sur le district de Paris, la conférence des présidents a résolu de s'en tenir aux questions les plus générales, étant entendu que les députés que le problème intéresse — vous-même, par exemple. mais ne voyez là aucune incitation de ma part (*Sourires*) — pourraient intervenir très légitimement, au cours du débat, sur des problèmes particuliers.

Cela dit, vous pouvez fort bien charger votre président de groupe d'obtenir pour vous, lors de la prochaine conférence des présidents, la satisfaction que vous souhaitez.

La séance est suspendue pour quelques instants.

(*La séance, suspendue à quinze heures dix minutes, est reprise à quinze heures quinze minutes, sous la présidence de M. René La Combe, vice-président.*)

PRESIDENCE DE M. RENE LA COMBE,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

MODIFICATION DU STATUT GENERAL DES FONCTIONNAIRES

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi validant les statuts particuliers de la fonction publique dérogeant aux articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (n° 1419, 1428).

La parole est à M. de Grailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale, saisie du projet de loi tendant à modifier l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, avait fait de ce texte, à la suite de ses délibérations en première lecture, un ensemble cohérent.

En un article 1^{er}, votre commission avait obtenu que le Gouvernement accepte d'amender son texte primitif pour présenter à l'Assemblée nationale des modifications précises des articles 26 et 28 de l'ordonnance de 1959, fixant, au titre des garanties fondamentales des fonctionnaires de l'Etat, les modalités de l'avancement.

En un article 2, l'Assemblée nationale avait décidé de valider rétroactivement les textes réglementaires appliquant les principes introduits dans la loi en l'article 1^{er}.

Enfin, en un article 3, les conséquences de cette validation étaient précisées en ce qui concerne un statut particulier, celui des attachés d'administration centrale.

Ainsi, l'Assemblée nationale ne s'était pas contentée de conférer une validation législative à des textes réglementaires.

La commission, je dois le signaler, avait été, à cet égard, sensible aux critiques formulées par certains de ses membres contre cette pratique législative et elle avait entendu marquer que cette pratique, dont le caractère, il faut bien le dire, est anormal, devait rester exceptionnelle.

En la circonstance, l'application de cette pratique exceptionnelle était justifiée par l'introduction de dispositions nouvelles dans la loi et par la décision de l'Assemblée nationale de leur conférer un caractère rétroactif.

Le Sénat n'a pas admis cette manière de procéder. Il n'a pas voulu modifier les règles législatives fixées par les articles 26 et 28 du statut de 1959. Les sénateurs se sont contentés de conférer la validation rétroactive, souhaitée par le Gouvernement, à onze statuts réglementaires établis depuis une quinzaine d'années déjà, sous l'empire des dispositions de la loi de 1946 reprises par l'ordonnance de 1959.

La question qui se pose en seconde lecture à l'Assemblée nationale est donc de savoir si elle doit se contenter de reprendre et de voter, dans le texte du Sénat, les dispositions relatives à cette validation ou si, au contraire, elle doit rétablir l'ensemble des dispositions qu'elle avait votées en première lecture.

Votre commission des lois a décidé de reprendre dans leurs grandes lignes — sous réserve de quelques amendements dont j'indiquerai la teneur lors de la discussion des articles — les dispositions votées en première lecture, de rejeter par conséquent

la solution proposée par le Sénat, et cela pour des raisons de principe d'abord, des considérations d'ordre pratique ensuite.

Les raisons de principe sont celles que j'ai indiquées tout à l'heure : nous acceptons de valider rétroactivement un certain nombre de décrets, de textes réglementaires, parce que nous introduisons dans la loi des dispositions sur la base desquelles ces textes réglementaires ont été pris. Nous estimons, en effet, que ces textes sont bons et répondent aux besoins de tel ou tel corps de fonctionnaires. Si nous estimions qu'ils ne sont pas bons, nous n'accepterions pas de les valider.

La raison d'ordre pratique est d'une importance à mes yeux capitale.

Si l'Assemblée nationale se contentait de valider l'ensemble des textes réglementaires dont la validité est affectée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 novembre 1964, la conséquence inéluctable serait qu'aucun de ces textes ne pourrait être modifié, amélioré ou assoupli. Ce serait le cas, notamment, du décret du 24 août 1962 portant statut des attachés d'administration centrale, déclaré illégal par le Conseil d'Etat, et de l'arrêté du 6 août 1963, annulé par la haute assemblée administrative.

Si ces textes étaient validés, le Gouvernement n'aurait le choix qu'entre les maintenir en vigueur ou les abroger et remettre alors les attachés d'administration centrale, en ce qui concerne leur avancement, sous le régime de l'ordonnance de 1959. Or, les débats en première lecture ont montré que ce régime n'était pas approprié à leur carrière.

Cette conséquence serait d'autant plus fâcheuse qu'au cours des débats en première lecture M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative a indiqué à l'Assemblée que, sensible à certains arguments présentés par des organisations syndicales représentatives de fonctionnaires, le Gouvernement envisageait d'élaborer un nouveau statut qui comporterait, quant à l'avancement des attachés d'administration centrale, des modalités comportant pour une part des règles traditionnelles et, pour une autre part, des règles empruntées aux modes de sélection institués par l'article 1^{er} du projet de loi.

Dans ces conditions, mesdames, messieurs, il y aurait un inconvénient majeur à adopter le texte du Sénat et cela devrait suffire à nous inciter à revenir au texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Je sais que certains des arguments qui ont été développés devant le Sénat, notamment par M. le rapporteur Dailly, méritent considération. Je sais aussi que notre Assemblée a estimé, lors du débat en première lecture, que les règles traditionnelles régissant l'avancement des fonctionnaires ne devaient pas être bouleversées, qu'elles devaient rester la norme, mais que, cependant, l'expérience ayant montré que, dans certains cas, pour certains corps, pour certaines carrières, ces règles n'étaient pas toujours conformes à l'intérêt du service, il convenait que la loi permit une certaine diversification des règles de l'avancement, sans pour autant bouleverser la norme.

Mais un tel principe est évidemment malaisé à transcrire dans une loi. Il est pratiquement impossible de dire dans un texte législatif qu'il y a des règles générales, mais avec possibilité d'appliquer des règles dérogatoires.

C'est pourquoi, dans un amendement inspiré par la commission et présenté par le Gouvernement, il avait été prévu que les règles d'avancement seraient celles qui sont consacrées par les textes de 1946 et de 1959, mais que deux autres possibilités seraient offertes au pouvoir réglementaire, qui ne pourrait cependant en user qu'après avis du conseil supérieur de la fonction publique.

J'estime personnellement que cette disposition est de nature à apporter tous apaisements à ceux qui seraient tentés de croire que le Gouvernement se servirait du texte qu'il nous demande aujourd'hui de voter pour bouleverser de fond en comble, par une multitude de statuts particuliers, les règles en vigueur dans la fonction publique.

Je proposerai tout à l'heure le rétablissement de l'article 1^{er}, dans une nouvelle rédaction qui apporte une garantie complémentaire puisqu'elle porte obligation de consulter le conseil supérieur de la fonction publique au stade même de l'élaboration des statuts particuliers.

Telles sont, mesdames, messieurs, les considérations sur lesquelles votre commission des lois s'est fondée pour vous demander de reprendre, sous réserve de quelques amendements, le texte que vous avez adopté en première lecture.

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles pour lesquels les deux Assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

[Article 1^{er}.]

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 1^{er}.

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 3 qui tend à rétablir cet article dans la nouvelle rédaction suivante :

« Art. 1^{er}. — Les articles 26 et 28 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires sont modifiés ainsi qu'il suit :

« Art. 26. — L'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 28, ces deux formes d'avancement ont lieu de façon continue d'échelon en échelon et de grade à grade.

« Art. 28. — Le grade est le titre qui confère à ses bénéficiaires vocation à occuper l'un des emplois qui leur sont réservés.

« Sauf pour les postes visés à l'alinéa 2 de l'article 3, l'avancement de grade a lieu :

« 1° Soit exclusivement au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, à raison de la valeur professionnelle des agents, après avis de la commission administrative paritaire ;

« 2° Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et subordonné à une sélection par examen ou concours ;

« 3° Soit au choix opéré exclusivement par voie d'examen ou de concours.

« Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les décrets portant statuts particuliers, pris après avis du conseil supérieur de la fonction publique, fixent les modalités de la sélection et notamment les grades et échelons dont les titulaires sont admis à participer aux épreuves.

« Sous réserve des nécessités du service, les promotions doivent avoir lieu dans l'ordre du tableau ou, à défaut, de la liste de classement.

« Tout fonctionnaire qui bénéficie d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné, dans son nouveau grade. Sous réserve des dispositions de l'article 48, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou à défaut de la liste de classement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Le texte voté en première lecture, après avoir énuméré les règles de l'avancement de grade, disposait : « Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les statuts particuliers fixent, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, les modalités de la sélection et notamment les grades et échelons dont les titulaires sont admis à participer aux épreuves ».

Je propose à l'Assemblée de dire : « Dans les cas prévus aux paragraphes 2° et 3° ci-dessus, les décrets portant statuts particuliers, pris après avis du conseil supérieur de la fonction publique, fixent les modalités de la sélection... »

Vous voyez, mes chers collègues, la différence essentielle entre les deux textes.

En première lecture, nous admettions que des statuts particuliers pussent être pris en faisant application des modalités prévues aux paragraphes 2° et 3°, c'est-à-dire de modalités distinctes des règles traditionnelles de l'avancement établies par les textes de 1946 et de 1959, l'avis du conseil supérieur de la fonction publique devant être sollicité pour fixer les modalités de la sélection, mais la décision de principe échappant à cet avis.

Je demande, par cet amendement, que l'avis du conseil de la fonction publique soit pris au moment de l'élaboration et sur le principe même du statut particulier faisant l'objet des dispositions prévues aux paragraphes 2° et 3°.

Cette différence me paraît constituer une sérieuse garantie contre un éventuel abus d'application de dispositions exceptionnelles que nous mettons entre les mains du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Coste-Floret, contre l'amendement.

M. Paul Coste-Floret. Il n'est pas dans mes intentions de rouvrir le débat et c'est pourquoi je ne me suis pas fait inscrire dans la discussion générale. Mes collègues pourront se reporter aux observations que j'ai présentées en première lecture et auxquelles, d'ailleurs, pour une très large part, le Sénat a fait bon droit, notamment en repoussant à une énorme majorité l'article 1^{er}.

Il est aujourd'hui question de le reprendre. Nous sommes donc au cœur du débat.

M. de Grailly, dans son rapport verbal, vient d'affirmer qu'il n'était pas question de bouleverser les règles traditionnelles d'avancement des fonctionnaires. Or c'est un fait que l'article premier, en dépit d'une présentation habile marquée du sceau de notre rapporteur, les bouleverse de fond en comble.

Les trois dispositions qui s'offrent au choix pour l'avancement des fonctionnaires sont toujours précédées du mot « soit » :

« Soit exclusivement au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi, à raison de la valeur professionnelle des agents, après avis de la commission administrative paritaire ». Ce sont, bien sûr, les règles traditionnelles, mais il sera loisible au Gouvernement de ne jamais y avoir recours.

« Soit au choix par voie d'inscription à un tableau annuel d'avancement établi après avis de la commission administrative paritaire et subordonné à une sélection par examen ou concours ». On introduit déjà, par voie médiate, le principe d'une sélection par concours.

« Soit au choix opéré exclusivement par voie d'examen ou de concours ». C'est le choix exclusif par concours, qui se heurte aux objections que l'on sait, et dont M. le ministre d'Etat a d'ailleurs admis la force puisqu'il a reconnu, en première lecture, que ce texte n'était pas constitutionnel. En effet, je lis à la page 909 du *Journal officiel* : « Naturellement, il appartient au ministre, car le contraire ne serait pas constitutionnel, d'effectuer le premier et le dernier choix ».

Dans ces conditions, j'estime d'office qu'il est inadmissible, à l'occasion d'un projet qui a un but très particulier, de bouleverser les règles d'avancement traditionnelles des fonctionnaires.

J'estime que le Sénat a eu raison de disjoindre purement et simplement l'article premier, et j'invite l'Assemblée nationale à le suivre en votant contre l'amendement proposé par M. de Grailly.

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

M. le rapporteur. Pas plus que M. Coste-Floret je ne voudrais reprendre la discussion générale qui s'est instaurée au cours de la première lecture. Ma conception des débats parlementaires est qu'une seconde lecture doit se borner à la discussion des textes.

Mais je m'étonne de l'entendre déclarer que le Sénat, dans une très large majorité, a tenu compte de ses observations.

Si je me souviens bien, mon cher collègue, vos observations, judicieuses et pertinentes, étaient de deux ordres. Elles se rapportaient d'abord à la rédaction initiale de l'article premier. Ensuite et surtout, elles portaient sur la technique de validation législative d'actes réglementaires annulés par le Conseil d'Etat.

Or c'est précisément une des rares notions que le Sénat ait retenues du projet du Gouvernement, celle-là même que vous avez violemment — et, dans une certaine mesure, avec raison — critiquée.

Au demeurant, je le répète, les dispositions de l'article 2 ne se justifient précisément que par celles de l'article 1^{er}.

Voilà ma première observation.

D'autre part, vous répétez que l'on bouleverse les règles d'avancement de la fonction publique. Je dis non ! Je dis que la solution la plus détestable est celle qui s'est instaurée à la suite des débats de 1946, au cours desquels on avait proposé des dispositions analogues à celles que l'on demande aujourd'hui à l'Assemblée nationale de voter. Ces dispositions avaient été repoussées. Néanmoins, le rapporteur avait cru devoir dire que les règles fixées par la loi pourraient être appliquées d'une manière plus ou moins extensive, et même qu'on pourrait y déroger pour les besoins du service.

Or c'est cela que nous ne pouvons pas admettre. Tout en laissant subsister les règles traditionnelles, nous entendons donner force de loi à des dispositions qui, subsidiairement, en raison de telle ou telle nécessité particulière, pourront alors être prises légalement.

D'autre part, l'application faite illégalement de telles dispositions a toujours visé des cas particuliers, et je ne pense pas qu'il soit dans l'intention du Gouvernement de modifier le statut général de la fonction publique pour tout ce qui ne concerne pas les onze statuts particuliers.

M. le président. La parole est à M. Coste-Floret.

M. Paul Coste-Floret. Je sais aussi bien que M. de Grailly que le Sénat ne m'a pas suivi intégralement, et mes amendements en feront foi puisqu'ils tendent à modifier son texte. Il demeure qu'il m'a suivi sur un point, sur lequel M. le rapporteur, s'il ne me suit peut-être pas dans la forme, m'approuve probablement dans son cœur ! Il suffit de lire son rapport pour s'en rendre compte. Il nous explique, en effet, que les dispositions

actuelles doivent rester exceptionnelles, qu'il faut leur chercher un fondement de droit et il trouve ce fondement de droit dans « la modification législative déclarée rétroactive des règles en vigueur ».

Mais vouloir trouver un fondement de droit à une disposition législative exceptionnelle en faisant précisément une nouvelle exception au droit commun par la rétroactivité de la loi n'est pas une construction juridique solide.

Il demeure, mon cher rapporteur et ami, que sur l'article 1^{er} le Sénat a rejoint mes conclusions puisqu'il a disjoint ce texte, ainsi que je l'avais moi-même proposé en première lecture. Vous ne vous étonnez donc pas que je demande à l'Assemblée nationale de voter contre votre amendement, dont le rejet aura pour conséquence immédiate et directe l'adoption de la position prise par le Sénat.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative.

M. Louis Joxe, ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Mesdames, messieurs, le Gouvernement n'a pas l'intention de rouvrir un débat qui a été amplement nourri et qu'on pourrait qualifier d'exhaustif. Point n'est besoin de répéter ce qui a déjà été dit.

Néanmoins, de quoi s'agit-il ? A la suite d'un arrêt du Conseil d'Etat et avec l'agrément de cette même assemblée, le Gouvernement s'est assigné un triple objectif :

Premièrement, combler un vide juridique qui menace, directement ou indirectement, quelque 180.000 fonctionnaires ;

Deuxièmement, formuler clairement les modalités d'avancement des fonctionnaires, modalités qui sont d'ailleurs déjà en usage ;

Troisièmement, apurer le passé, en réglant notamment un cas qui nous intéresse particulièrement, celui des attachés d'administration.

Des questions générales du plus haut intérêt et d'une certaine portée ont été soulevées au cours de la discussion en première lecture de ce projet de loi. Le Gouvernement — je me permets de le souligner et je pense que vous en conviendrez avec moi — a repoussé avec constance, mais en s'expliquant, les arguments qui lui étaient opposés. Il a cependant accepté les modifications qui lui étaient demandées par la commission, estimant qu'elles étaient de nature à améliorer le texte, en le rendant plus clair et en réglant l'ensemble du problème.

La première rédaction était donc le fruit d'une heureuse collaboration entre l'Assemblée et le Gouvernement. Mais elle formait un tout. Car il s'agit d'une politique d'ensemble et il importe, eu égard aux difficultés survenues, de mettre en ordre nos affaires, qui — vous ne l'ignorez pas — ne l'étaient guère depuis vingt ans dans ces différents domaines.

Je note d'abord que les arguments juridiques qui ont été développés contre le texte — avec un talent devant lequel je m'incline une fois de plus — n'ont été retenus ni par l'Assemblée nationale ni par le Sénat.

Au surplus, une fraction de l'opposition elle-même a reconnu le bien-fondé de cet article 1^{er}, tout en contestant certaines modalités d'application et en exprimant quelques scrupules devant les perspectives qui pourraient s'ouvrir à un ministre chargé de la fonction publique qui agirait peut-être comme un aventurier.

Je comprends parfaitement — c'est mon métier et mon devoir et je suis sur ce point votre serviteur — que je dois écouter tous les arguments. Mais au point où nous en sommes aujourd'hui de la volonté exprimée par l'Assemblée nationale et par le Sénat, qui ont marqué une grande compréhension de l'intérêt de l'Etat et des nécessités de l'administration et du service, je me rallie entièrement à la thèse soutenue par M. le rapporteur de la commission des lois, à savoir que cet ensemble forme un tout.

De ce fait, après toutes les explications que nous avons données, tous les accords que nous avons reçus, nous ne pouvons admettre la suppression de l'article 1^{er} du projet tout comme nous ne pouvons accepter non plus de modification de l'article 3. Enfin — j'aurai certainement l'occasion d'y revenir, et cela n'étonnera pas M. Guéna — mon point de vue sur l'article 4 n'a guère évolué. Il était très clair, peut-être un peu abrupt, mais je suis sur ce point en accord avec moi-même.

Je demande donc le retour au texte initial du Gouvernement sous réserve des amendements acceptés par celui-ci en première lecture.

J'en viens à l'amendement n° 3 présenté par M. de Grailly. Je ne sais si j'en ai bien saisi toute la portée. M. le rapporteur souhaite, semble-t-il, rassurer les personnels, qui pourraient être préoccupés par un texte nouveau, en mettant en valeur la

garantie qui résulte pour eux de la consultation du conseil supérieur de la fonction publique toutes les fois que le Gouvernement adopterait pour l'avancement le procédé de la sélection.

Tout d'abord, j'ai cru comprendre — mais j'ai pu me tromper — que M. de Grailly pensait que le conseil supérieur de la fonction publique était, s'agissant de dérogations qui lui sont soumises, consulté, non pas sur le texte du statut, mais sur des textes d'application. Non ! Il est en fait consulté sur la partie du statut qui le concerne quand il s'agit de dérogations ; ce texte ne prend son essor — si je puis dire — que lorsqu'il a été consulté. Cela est si vrai d'ailleurs que le Conseil d'Etat n'admet de prendre en considération un tel texte que lorsqu'il est en possession de l'avis du conseil supérieur.

Ma deuxième remarque va plus loin. Je viens de prendre connaissance de l'amendement de M. de Grailly et j'avoue que certaines de ses dispositions m'inquiètent un peu.

D'abord, s'il s'agit d'ajouter quelque chose de nouveau, il est clair qu'il ne doit pas y avoir défaut d'harmonie entre les diverses dispositions du statut général.

L'article 2 du statut général prévoit la possibilité pour certains corps — corps enseignant, corps techniques, corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration — d'avoir des statuts dérogatoires lorsque les nécessités du service l'imposent. Nous avons déjà indiqué à plusieurs reprises devant cette Assemblée que cela n'impliquait consultation du conseil supérieur de la fonction publique que pour les articles dérogatoires et non pas pour l'ensemble du statut. La jurisprudence du Conseil d'Etat est tout à fait nette sur ce point.

Par contre, et je tiens à attirer votre attention sur ce point, si l'article 28 était rédigé comme le demande M. le rapporteur, on pourrait se demander si l'ensemble du statut ne devrait pas lui être soumis dès lors que les dispositions relatives à l'avancement comporteraient le recours à une sélection. Tel serait donc le résultat auquel nous parviendrions : il est un peu contradictoire et même paradoxal.

La consultation du conseil supérieur de la fonction publique ainsi étendue à l'ensemble du statut ne paraît ni nécessaire ni opportune, compte tenu notamment de celle du comité paritaire intéressé.

Elle est en outre juridiquement illogique puisqu'elle implique la discussion sur l'ensemble, alors qu'une seule disposition concernant l'avancement s'écarte du droit commun. Or — je le répète — cette consultation n'est pas exigée pour des statuts qui, dans un très grand nombre de leurs dispositions, peuvent déroger au statut général.

En d'autres termes, dans l'interprétation que j'expose nous aurions deux sortes de consultations du conseil supérieur, les une portant sur les textes de dérogation pour l'ensemble des textes réglementaires, et une autre procédure pour l'application du texte de loi en discussion.

Je ne vous cache pas que cela serait de nature à me gêner, étant bien entendu qu'en toute circonstance je serai amené — c'est mon devoir et j'en prends d'ailleurs l'engagement — d'allier devant le conseil supérieur.

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

M. le rapporteur. Je vais donner au Gouvernement les explications que très légitimement il demande.

Il ne s'agit pas tant de rassurer les personnels que de rassurer le législateur sur l'application qui sera faite de son texte.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Les deux se tiennent.

M. le rapporteur. Les deux se tiennent en effet, monsieur le ministre.

En réalité, que demandons-nous ? Il est excellent que votre intervention m'amène à fournir cette explication à l'Assemblée.

Nous voulons que la consultation du conseil supérieur de la fonction publique porte non pas seulement sur les modalités de la sélection mais sur le principe même de l'application des règles d'avancement prévues au 2^e et au 3^e du nouvel article 28. Autrement dit, il ne s'agit pas de lui demander de donner son avis sur des dispositions étrangères à celles du projet de loi, mais de le lui demander sur le principe du statut particulier faisant application des règles distinctes de celles prévues au paragraphe 1^{er}.

Cette disposition me paraît raisonnable ; elle est la seule qui nous donne l'assurance que ces statuts resteront non pas exceptionnels — ils sont parfaitement légaux, nous l'avons dit — mais point couramment appliqués sans discernement à toutes les catégories de fonctionnaires.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 1^{er}.

[Article 2.]

M. le président. « Art. 2. — Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils comportent des dispositions dérogoires à celles des articles 26 et 28, deuxième alinéa, de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi.

« Sont également validées, en tant que de besoin, toutes mesures réglementaires prises pour l'application de ces statuts. »

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 4 qui tend, dans le premier alinéa de cet article, à substituer aux mots : « comportent des dispositions dérogoires à celles des articles 26 et 28 (2^e alinéa) de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 », les mots : « fixent des règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article précédent ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est la conséquence du rétablissement de l'article 1^{er}.

L'article 1^{er} modifiant les règles prévues aux articles 26 et 28 de l'ordonnance du 4 février 1959, il ne peut plus être question, comme dans le texte de l'article 2 proposé par le Sénat, de « dispositions dérogoires à celles des articles 26 et 28 ». Je demande donc le rétablissement du texte du premier paragraphe de cet article voté par l'Assemblée nationale en première lecture et ainsi conçu :

« Sont rétroactivement validés, en tant qu'ils fixent des règles d'avancement de grade conformes aux dispositions prévues à l'article précédent, les statuts particuliers publiés à la date de promulgation de la présente loi. »

Cette disposition est dans la logique des explications que j'ai fournies précédemment. Si nous demandons la validation de ces textes, c'est parce qu'ils sont conformes aux principes que nous avons définis par ailleurs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Le Gouvernement, pour les raisons mêmes qui ont été exposées par M. le rapporteur, accepte cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.
(L'amendement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. M. Coste-Floret a déposé un amendement n° 1 qui, dans le premier alinéa de l'article 2, après les mots : « ... les statuts particuliers... » tend à insérer les mots : « ... des corps des services extérieurs de l'Etat... ».

La parole est à M. Coste-Floret.

M. Paul Coste-Floret. Cet amendement tend, pour les raisons qui ont été exposées abondamment en première lecture, à exclure de la validation le corps des attachés d'administration centrale. Il s'agit de ne porter atteinte en aucune manière à l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 27 novembre 1964 qui a annulé ce statut.

Tous ceux qui ont le respect de l'autorité de la chose jugée voteront cet amendement.

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

M. le rapporteur. La commission s'est prononcée contre cet amendement.

C'est précisément sur ce point fondamental, monsieur Coste-Floret, que le Sénat ne vous a pas suivi. Je pourrais, plutôt que de vous répondre, demander à nos collègues de se reporter à cet égard aux déclarations de M. le sénateur Dailly justifiant de la validation législative de textes réglementaires annulés par le Conseil d'Etat.

J'ajoute que votre amendement n'est pas un amendement de principe, puisque vous laissez subsister la validation pour les corps de services extérieurs de l'Etat. Ce que vous voulez, c'est que ne soit pas validé le statut des attachés d'administration centrale. Sur cette question de fait nous nous sommes largement expliqués en première lecture. Je demande donc à la majorité favorable à la validation du statut des attachés d'administration centrale de repousser l'amendement de M. Coste-Floret.

M. le président. La parole est à M. Coste-Floret.

M. Paul Coste-Floret. Que M. de Grailly me permette d'observer qu'il est quelque peu excessif d'invoquer le Sénat, quand celui-ci n'est pas d'accord avec moi, et au contraire, quand celui-ci est d'accord, de repousser son opinion. Je comprends très bien M. de Grailly, mais il admettra que je fasse personnellement l'inverse.

Lorsque je suis d'accord avec le Sénat, comme par exemple sur la disjonction de l'article 1^{er}, je le dis. Mais quand je ne suis pas d'accord avec lui, parce que je suis un juriste respectueux de l'autorité de la chose jugée par la plus haute juridiction administrative de l'Etat statuant au contentieux, je le dis aussi.

Qu'on le veuille ou non, il serait très grave de porter atteinte à l'arrêt en cause. Puisque M. de Grailly a renvoyé nos collègues à la lecture des débats du Sénat, je ne permets à mon tour de les renvoyer à la lecture des conclusions du commissaire du Gouvernement sur ce sujet.

M. le rapporteur. Elles invitaient le Parlement à légiférer !

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Le Parlement a, en effet, été invité à légiférer pour sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons.

Pour les raisons invoquées par M. le rapporteur, et parce que la question a été réglée une première fois au fond après qu'un large débat se soit institué devant nous, le Gouvernement repousse l'amendement de M. Coste-Floret qui tend à interdire la validation du statut particulier des attachés d'administration centrale, ce qui est précisément le contraire de ce que nous voulons faire.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, l'amendement, mis aux voix par assis et levé, n'est pas adopté.)

M. le président. M. le rapporteur a présenté un amendement n° 5 qui tend, dans le 2^e alinéa de l'article 2, à substituer aux mots : « en tant que de besoin », le mot : « rétroactivement ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une simple question de rédaction. Je propose de revenir au texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture, car je ne vois pas quelle amélioration apporte l'expression « en tant que de besoin » adoptée par le Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Le Gouvernement adopte la même position que la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.
(L'amendement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 2 modifié par les amendements n° 4 et 5.

(L'article 2, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.)

[Article 3.]

M. le président. « Art. 3. — A titre exceptionnel et transitoire, les attachés d'administration centrale qui réunissaient les conditions d'ancienneté exigées par leur statut particulier pour être éventuellement inscrits, au titre de l'année 1963, au tableau d'avancement pour le grade d'attaché principal pourront, s'ils satisfont aux épreuves de sélection organisées, au titre de l'année 1964, figurer sur une liste d'aptitude valable pour l'année 1963. Leur nomination prendra effet à la date à laquelle ils remplissaient, au cours de l'année 1963, les conditions d'ancienneté visées ci-dessus. »

Je suis saisi de deux amendements pouvant être soumis à discussion commune.

Le premier, n° 2, présenté par M. Coste-Floret tend à rédiger ainsi cet article :

« Les modalités d'avancement au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées dans les conditions réglementaires en vigueur avec effet du 1^{er} janvier 1963. »

Le deuxième amendement n° 6 présenté par M. le rapporteur, tend à faire précéder l'article 3 de l'alinéa suivant :

« Les modalités de la sélection pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées, dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, avec effet du 1^{er} janvier 1964. »

La parole est à M. Coste-Floret, pour soutenir l'amendement n° 2.

M. Paul Coste-Floret. Cet amendement répond à l'objection soulevée par M. Grailly dans son rapport.

M. le rapporteur estimait avec raison que si l'on maintenait la suppression de l'article 1^{er} décidée par le Sénat et si l'on votait l'article 3 dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, on ne pourrait pas modifier le statut des attachés d'administration centrale, ce qui est justement, M. le ministre d'Etat vient de le rappeler, l'un des buts du projet de loi en discussion.

Or personnellement, je désire une telle modification. Voilà pourquoi j'ai présenté cet amendement.

Nul moins que mon ami M. le ministre d'Etat ne peut me reprocher le dépôt de ce texte. En effet, celui-ci tient compte de la synthèse qu'il a lui-même préconisée dans le cadre du statut actuel, et propose les améliorations indispensables qui ont fait l'objet de promesses gouvernementales au cours de la première lecture du projet, c'est-à-dire la fusion des première et deuxième classes, l'augmentation des pourcentages pour l'accès au principalat, l'aménagement du principalat, le reclassement indiciaire et le passage effectif dans les cadres d'administrateur civil.

Je n'ignore pas que le Parlement doit intervenir, mais je sais aussi que le commissaire du Gouvernement l'y a invité lorsqu'il a soutenu ses conclusions devant le Conseil d'Etat. Or, le Parlement ne doit intervenir — et c'est le sens qu'il faut donner aux conclusions du commissaire du Gouvernement — que pour remettre en marche l'avancement paralysé par l'arrêt du Conseil d'Etat.

Il convient donc de prévoir que les nouvelles modalités d'avancement prendront effet au 1^{er} janvier 1963 et non au 1^{er} janvier 1964, et de se borner à cette précision, les autres étant du domaine réglementaire.

Tous ceux qui seront d'accord sur ces buts — et il me semble, d'après leurs déclarations antérieures, peut-être imprudentes, que M. le ministre d'Etat et M. le rapporteur le soient — voteront cet amendement.

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

M. le rapporteur. L'auteur de l'amendement estime-t-il que son texte présente toujours un intérêt dès lors que l'article 1^{er} a été rétabli ?

M. Paul Coste-Floret. Il en a moins, mais il demeure.

Il suffit de comparer les textes pour voir la différence.

M. le rapporteur. L'effet serait du 1^{er} janvier 1963 au lieu du 1^{er} janvier 1964.

M. Paul Coste-Floret. Il ne s'agit pas que d'un problème de date. Mon amendement tend aussi à supprimer — comme l'a fait le Sénat — le premier alinéa de l'article 3, j'attire l'attention de l'Assemblée sur ce point. En effet, il ne porte que sur la matière traitée dans le deuxième alinéa de cet article.

En dépit du rétablissement de l'article 1^{er}, il conserve donc son intérêt.

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

M. le rapporteur. La commission a rejeté ce matin l'amendement de M. Coste-Floret. Mais elle a pris cette décision sous réserve — puisque vous étiez empêché de le soutenir — des explications que vous donneriez, mon cher collègue.

Vous venez de les fournir. Vous avez reconnu que votre amendement présentait moins d'intérêt depuis le rétablissement de l'article 1^{er}, mais qu'il en conservait cependant puisqu'il renvoyait au domaine réglementaire les dispositions qui font l'objet du deuxième alinéa de l'article 3.

Bien sûr, ces dispositions ne constituent pas des garanties fondamentales et l'on pourrait contester leur appartenance au domaine législatif. Mais, d'une part, le Gouvernement ne paraît pas disposé à le faire ; d'autre part, et surtout, elles sont rétroactives. Or en aucun cas le pouvoir réglementaire ne peut prendre de dispositions rétroactives.

Il paraît donc préférable à la commission que l'Assemblée maintienne la rédaction de l'article 3 et rejette l'amendement de M. Coste-Floret, quitte à reprendre celui que j'ai présenté sous le numéro 6 et sur lequel je m'explique maintenant.

En effet, si j'ai demandé et obtenu de la commission, ce matin, qu'elle repousse l'amendement de M. Coste-Floret, c'était précisément pour qu'elle adopte celui tendant à faire précéder l'article 3 de l'alinéa suivant : « Les modalités de la sélection pour l'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale pourront être modifiées dans les conditions prévues à l'article 1^{er}, avec effet du 1^{er} janvier 1964. »

C'est au second alinéa de l'article que sont précisées certaines modalités, fixées par la loi en raison du caractère particulier de leur rétroactivité.

M. le président. Monsieur le ministre, quel est votre avis sur les deux amendements ?

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Au préalable, je voudrais répondre en quelques mots à M. Coste-Floret, qui, avec une grande persistance, me cite au cours de ce débat.

M. Paul Coste-Floret. Je cite toujours les bons auteurs.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Je vous en remercie, mais il faut les citer exactement.

M. Paul Coste-Floret. Je m'efforce de le faire.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Vous avez surrû que j'avais déclaré au cours d'une précédente séance que le premier texte violait la Constitution. J'ai indiqué exactement le contraire :

« Nous cherchons, il va sans dire... » — et parlant de « nous » je vous associais à cet effort — « ... une solution qui respecte la Constitution et je ne vois pas en quoi le moindre aspect de ce texte puisse la violer. »

Par ailleurs, vous venez d'indiquer que j'avais évoqué dernièrement la fusion de la première et de la deuxième classe et l'augmentation du nombre des postes des attachés d'administration. Il n'a pas été question de ces deux problèmes au cours du débat ; ils sont du domaine réglementaire, et, ajouterai-je dans un sourire, du domaine budgétaire.

Quant à l'amendement de M. Coste-Floret, j'estime — et c'est d'ailleurs son but avoué — qu'il nous ramène en arrière. Il vise à empêcher l'entrée en vigueur des dispositions du futur statut des attachés qui a reçu l'accord de leur association. En effet, les conditions réglementaires en vigueur au 1^{er} janvier 1963 ne peuvent être que conformes au statut général tel qu'il a été interprété par le Conseil d'Etat à la fin de 1964, interprétation de portée rétroactive, comme toute interprétation juridictionnelle.

Or, tout notre effort — et c'est l'objet du projet de loi — tend précisément à modifier cette interprétation pour l'avenir en validant des errements passés. C'est au moins la cinquième fois que j'affirme notre dessein.

Pourquoi les attachés principaux suivraient-ils un sort particulier ? Pourquoi consacrer un alinéa à quelques centaines de fonctionnaires alors que nous réglons le sort de centaines de milliers ? En outre et surtout, le système proposé aux attachés et accepté par eux, vous le savez, combine l'inscription au tableau d'avancement et la sélection.

Un tel texte n'aurait pas pu être légalement pris dans le cadre des dispositions en vigueur au 1^{er} janvier 1963. Il n'est légal que grâce au projet qui vous est soumis par le Gouvernement.

C'est pour rester fidèle à une pensée politique et à un ensemble de solutions qui, je crois, vont ramener la paix dans les esprits, que le Gouvernement se prononce pour le rejet de l'amendement de M. Coste-Floret.

M. le président. La parole est à M. Coste-Floret.

M. Paul Coste-Floret. Je n'aurais pas repris la parole si je n'avais été directement mis en cause.

M. Joxe indique que certaines des déclarations que j'attribue au Gouvernement n'ont pas été faites dans le débat. C'est exact. D'après des notes en ma possession — et si mon propos est erroné, il vous suffira de le démentir, monsieur le ministre — ces promesses ont été faites au cours des discussions avec les organisations syndicales compétentes. Je tiens ces notes à votre disposition et je vous les remettrai, si vous le désirez, après le débat.

Quant à votre déclaration sur la constitutionnalité, je maintiens qu'elle s'étale en toutes lettres à la page 909 du *Journal officiel* auquel vous voudrez bien vous reporter : « Naturellement il appartient au ministre, car le contraire ne serait pas constitutionnel, d'effectuer le premier et le dernier choix ».

M. Pierre-Charles Krieg. C'est une curieuse interprétation !

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Je suis de formation géographique et j'ai étudié très attentivement autrefois les glissements de terrains.

C'est la démonstration que vous venez de faire aujourd'hui. Elle est éclatante, brillante, remarquable.

J'ai omis de préciser tout à l'heure que le Gouvernement acceptait l'amendement n° 6 de M. le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2 repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?... Je mets aux voix l'article 3 modifié par l'amendement n° 6. (L'article 3, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.)

[Article 4.]

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 4.

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 7, qui tend à rétablir cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et ainsi conçu :

« Les attachés d'administration centrale qui auront été inscrits, avant le 31 décembre 1964, sur une liste d'aptitude à l'emploi d'administrateur civil seront nommés dans cet emploi nonobstant les dispositions du décret n° 64-1174 du 26 novembre 1964. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. La commission a accepté de rétablir l'article 4 dans la rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

S'agissant d'une disposition due à l'initiative de M. Guéna, je pense que notre collègue pourrait utilement défendre son amendement.

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

M. Yves Guéna. Il s'agit de feu l'article 4 que nous avions ajouté au texte du Gouvernement sous forme d'un amendement que j'avais rédigé et défendu en séance, tant en mon nom qu'au nom de la commission. Le Sénat l'a supprimé.

Cet article 4 n'était pas sans motifs et je les ai longuement défendus au cours de la première lecture devant l'Assemblée. Je n'y reviendrai pas. Je me batsais alors contre le Gouvernement ; maintenant, je me bats, seul ou presque, contre le Gouvernement et le Sénat. C'est beaucoup !

Lors de la première lecture, monsieur le ministre, vous nous aviez donné des assurances sur la possibilité de régler par la voie réglementaire cette question qui, même si elle ne concerne qu'un petit nombre de cas, est importante.

Dans un souci de conciliation et sous réserve de l'accord de la commission — qui a repris l'amendement — nous nous rallions à l'avis du Sénat en renonçant au rétablissement de l'article 4, si vous voulez bien renouveler, monsieur le ministre, les assurances que vous formuliez au cours de la première lecture.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative.

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Je remercie M. Guéna de cette mise au point. Lors de la discussion en première lecture, je lui avais exprimé moi-même l'intérêt que je portais à cet amendement.

Il soulevait un problème qu'il convenait de régler et j'avais rendu hommage à l'esprit qui l'inspirait. Je m'y étais opposé pour des raisons non négligeables que je ne reprendrai pas ici, et qui ont été évoquées ailleurs. Mais chaque fois, malgré mes critiques, j'avais indiqué clairement que la disposition suggérée par M. Guéna, à défaut d'intervenir dans le cadre d'une loi, et singulièrement du texte qui est présentement discuté, pouvait être prise par voie réglementaire.

Je répète que je m'efforce de trouver une solution. Vous m'y invitez. Soyez sûr que je vais la chercher dans un esprit de collaboration avec vous mais aussi, je crois, dans l'intérêt général.

M. Yves Guéna. Je vous en remercie, monsieur le ministre.

M. le président. Monsieur le rapporteur, maintenez-vous votre amendement ?

M. le rapporteur. Etant donné que son auteur a satisfaction, je ne vois pas pourquoi je le maintiendrais.

Je le retire donc, avec l'accord de M. Guéna.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré. En conséquence, l'article 4 demeure supprimé.

[Titre.]

M. le président. M. le rapporteur a présenté un amendement n° 8 qui tend à rédiger comme suit le titre du projet de loi :

« Projet de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est le dernier.

Le Sénat ayant supprimé l'article premier, qui modifiait l'ordonnance du 4 février 1959, avait été amené à modifier le titre du projet de loi.

Etant donné que l'Assemblée a rétabli l'article premier, le titre du projet de loi doit redevenir le suivant : « Projet de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. »

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat chargé de la réforme administrative. Le Gouvernement est d'accord, pour les raisons de logique qui viennent d'être exposées.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement, mis aux voix, est adopté.)

M. le président. En conséquence, le titre du projet de loi est ainsi rédigé.

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 5 —

AMENDEMENTS AUX ARTICLES 23, 27 ET 61 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations unies relatifs à la composition du Conseil de sécurité et à celle du Conseil économique et social, adoptés le 17 décembre 1963 par l'assemblée générale des Nations unies (n° 1379, 1423).

La parole est à M. Ribière, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. René Ribière, rapporteur. Mesdames, messieurs, le Gouvernement nous demande d'autoriser la ratification d'amendements aux articles 23, 27 et 61 de la charte des Nations unies. Ces amendements visent à modifier, d'une part, la composition du Conseil de sécurité et la majorité requise dans ses votes, d'autre part, la composition du Conseil économique et social.

Ces amendements ont fait l'objet de la résolution 1991-XVIII, votée le 17 décembre 1963, lors de sa 18^e session ordinaire, par l'assemblée générale des Nations Unies.

Une large majorité s'est manifestée à cette occasion. La résolution 1991 A relative à l'élargissement du Conseil de sécurité a été votée par 97 voix. Onze nations se sont prononcées contre son adoption, dont la France.

J'exposerai ultérieurement les raisons pour lesquelles la France s'est alors prononcée contre.

La répartition entre voix « pour », voix « contre » et abstentions a été quasi identique en ce qui concerne l'adoption de la résolution 1991 B relative au Conseil économique et social. On notera seulement que la République de Chine, après avoir voté pour la résolution sur le Conseil de sécurité, s'est abstenue sur celle relative au Conseil économique et social, sans doute pour manifester son mécontentement de n'avoir pas obtenu de garanties quant à sa présence dans cet organe d'où elle se trouve exclue depuis 1960, année à partir de laquelle elle n'a pas recueilli la majorité requise des deux tiers.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 23 de la charte dispose que le Conseil de sécurité se compose de 11 membres, dont cinq permanents et six non permanents, ces derniers élus pour une période de deux ans. L'article 27 fixe à 7 voix la majorité applicable aux votes au sein du Conseil, étant entendu — alinéa 3 — que pour les décisions du Conseil sur les questions qui ne sont pas « de procédure », 5 voix sur 7 doivent être celles de membres permanents. Ces membres permanents étaient donc pratiquement assurés de ne jamais se trouver dans la minorité, leur vote négatif empêchant toute décision sur les questions de fond.

Ce privilège du « droit de veto », les amendements dont le Gouvernement nous demande d'autoriser la ratification n'y portent pas atteinte.

L'assemblée générale a seulement voulu porter de 6 à 10 le nombre des membres non permanents du Conseil de sécurité — la majorité requise dans les scrutins passant de 7 à 9 voix — et de 18 à 27 le nombre des membres du Conseil économique et social. Il n'a pas été nécessaire de modifier les règles de majorité requise dans cet organe, puisque, aux termes du

deuxième paragraphe de l'article 67 de la charte « les décisions du Conseil économique et social sont prises à la majorité des membres présents et votant ».

Dans une intervention faite le 17 mai dernier devant le comité spécial des opérations pour le maintien de la paix, M. Roger Seydoux, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies, a défini très exactement l'esprit des amendements proposés à trois articles de la charte en disant qu'ils visaient à rendre le Conseil de sécurité plus « représentatif de l'ensemble des Etats membres ».

Depuis sa création en 1945, l'admission massive de membres nouveaux a bouleversé l'équilibre des Etats et des continents au sein de l'organisation. En 1945, les Nations Unies ne comptaient encore que 51 Etats adhérents, qui se répartissaient géographiquement comme suit : l'Amérique latine, l'Europe occidentale, l'Europe orientale, le Moyen-Orient, le Commonwealth, les Philippines, l'Ethiopie, le Libéria et les cinq membres permanents du conseil de sécurité.

Les Etats du Moyen-Orient et ceux du Commonwealth mis à part, l'Asie n'était représentée que par les Philippines, et l'Afrique par l'Ethiopie et le Libéria seulement.

Depuis lors, les effectifs de l'Organisation, qui n'avaient pas dépassé 60 membres au début de 1953, sont passés à 104 en 1962, puis à 113 à l'heure actuelle.

L'entrée massive de nouveaux venus n'a pas seulement relevé de façon appréciable la représentation de l'Europe de l'Est et de l'Ouest ; elle a gonflé, dans des proportions dépassant toute prévision, celle des continents jusqu'alors exclus du droit commun de la vie internationale, l'Afrique et l'Asie. Cinquante-neuf membres — 25 asiatiques, 34 africains — y expriment désormais leurs aspirations et détiennent la majorité absolue au sein de l'assemblée générale. Cette majorité est d'ailleurs plus virtuelle qu'effective — il convient de le noter — car les votes des Afro-asiatiques sont loin d'être monolithiques.

La pression exercée par ce groupe majoritaire s'est traduite par le vote de la résolution 1991 qui tend à élargir la composition du conseil de sécurité et du conseil économique et social afin d'y « assurer une représentation géographique plus adéquate », suivant les propres termes de la résolution.

Avant d'examiner brièvement les modifications qui, en vertu de la résolution et non des amendements eux-mêmes, vont affecter cette représentation géographique, il convient de se demander pourquoi la France, le 17 décembre 1963, n'a pas cru devoir voter la résolution 1991.

En réalité, le désaccord ne portait pas sur le fond. La France, qui a guidé les premiers pas dans l'Organisation des seize nations africaines auxquelles, en quelques semaines, elle a accordé l'indépendance en 1960, est certainement aussi consciente qu'aucun autre Etat de la nécessité d'accorder le droit, c'est-à-dire la composition du conseil de sécurité et du conseil économique et social, telle qu'elle résulte des articles 23 et 61 de la charte, avec le fait, c'est-à-dire la montée des nations afro-asiatiques.

Elle a souhaité seulement que l'élargissement de ces deux organes essentiels de l'Organisation ne porte pas leurs effectifs au-delà des limites compatibles avec leur bon fonctionnement. Son vote défavorable ayant eu pour seul but d'indiquer sa préférence pour des chiffres légèrement inférieurs à ceux qui furent retenus, treize ou lieu de quinze, et vingt-quatre au lieu de vingt-sept, elle n'avait aucune raison de persister dans cette attitude négative, dès lors que la quasi-unanimité des Etats membres, d'accord avec elle sur le fond, paraissent disposés à approuver les amendements qui sont soumis à votre examen.

En ce qui concerne la réforme que ces amendements vont apporter à la composition du conseil de sécurité et du conseil économique et social, il importe de distinguer entre les amendements eux-mêmes et le texte de la résolution.

En effet, tant pour le conseil de sécurité que pour le conseil économique et social la répartition actuelle résulte d'un accord non écrit qui remonte à 1946. Celle qui est prévue est définie dans la résolution votée par l'Assemblée générale, mais n'est pas incluse dans les amendements à la charte soumis à ratification.

On voit donc que l'effet de la résolution 1991 sera de porter le nombre des membres afro-asiatiques non permanents du conseil de sécurité de deux à cinq, soit au tiers de l'effectif total, et celui des membres du conseil économique et social de cinq à douze. Ce résultat sera, semble-t-il, conforme au but recherché.

Quoi qu'il en soit, pour opportuns que ces amendements puissent paraître, leur portée est assez limitée. Ils ne sauraient résoudre le problème de fond posé à l'O. N. U., qui est d'accroître l'efficacité de son action. Au-delà du cadre restreint du projet de loi, je me permettrai quelques brèves réflexions sur ce grand sujet.

Telle qu'elle avait été conçue lors de la conférence de San Francisco en 1945, la charte des Nations unies faisait dépendre le maintien de la paix et de la sécurité de l'accord des grandes puissances. Son organe essentiel était, en effet, le conseil de sécurité, seul habilité à prendre dans ce domaine des décisions qui devaient réunir l'unanimité des cinq membres permanents. De plus, toute action d'ordre militaire relevait de la compétence du conseil, celui-ci passant des accords avec les puissances appelées à intervenir. A ses côtés était créé un comité d'état-major chargé de le conseiller et de l'assister.

En pratique, cette organisation n'a pu fonctionner du fait que l'entente entre les Grands n'a pas survécu à la guerre, comme cela est notoire. Le conseil de sécurité a été souvent paralysé par le veto soviétique. La solution par laquelle on a tenté de sortir de l'impasse est bien connue. L'Assemblée générale a voté, après la crise de Corée, le 3 novembre 1950, une résolution présentée par la délégation américaine et dite « Union pour le maintien de la paix » ou plus communément « résolution Acheson ». D'après ce texte, toute affaire intéressant une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, qui n'a pu aboutir devant le conseil par suite de l'opposition d'un membre permanent, peut être transférée à l'assemblée dont les pouvoirs se trouvent désormais élargis, puisqu'elle hérite en fait d'une partie des pouvoirs de décision remis au conseil de sécurité par la charte.

Cette formule n'est qu'un palliatif dépourvu d'efficacité réelle. Un organe, tel que l'Assemblée, composé de membres aussi nombreux — je vous rappelle qu'ils sont cent treize — et divisé en groupes souvent antagonistes, ne paraît pas en mesure d'assumer de façon satisfaisante les responsabilités qui lui ont été conférées en vue de se substituer au conseil de sécurité.

Il est permis de se demander si, en réalité, il est possible d'accroître, par des moyens spécifiques et sur le plan du maintien de la sécurité, l'efficacité d'une organisation qui ne fait que refléter l'état actuel du monde, caractérisé par le désaccord des grandes puissances.

Au demeurant, si l'on passe en revue les remèdes qui ont été envisagés, l'on constate que leur application poserait des problèmes malaisés, pour ne pas dire impossibles à résoudre et que leur valeur pratique n'est pas moins hypothétique.

Dans la situation présente de la communauté internationale, une réforme de structure de la charte est chimérique. Étant donné que tout amendement à l'acte de San Francisco supposerait l'accord des membres permanents. Aussi bien n'aperçoit-on pas exactement en quoi pourraient consister les modifications à une charte dont les dispositions les plus importantes, faute d'application, n'ont jamais pu être mises à l'épreuve de l'expérience. C'est pourquoi le seul changement qui, dans les conditions actuelles, se révélait à la fois opportun et théoriquement réalisable était l'élargissement du conseil de sécurité et du conseil économique et social, qui est présentement soumis à notre examen. La présence de nouveaux représentants des régions géographiques qui se disent défavorisées peut être, en effet, de nature à donner un regain de crédit et d'activité au conseil de sécurité, et par voie de conséquence à apporter un contrepois nécessaire à l'importance exagérée de l'Assemblée générale.

Les remarques qui précèdent n'ont nullement pour but de contester l'intérêt des amendements votés par l'Assemblée générale. Il importe, au contraire, que conformément à l'article 108 de la charte qui subordonne leur entrée en vigueur à leur ratification, « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives », par les deux tiers des membres de l'organisation, « y compris tous les membres permanents du conseil de sécurité », la France se joigne aux soixante-dix-sept Etats qui ont déjà déposé leur instrument de ratification au secrétariat des Nations unies. Et il importe qu'elle le fasse rapidement, car la résolution 1991 demande que les amendements soient ratifiés au plus tard le 1^{er} septembre 1965.

C'est la raison pour laquelle votre commission des affaires étrangères, qui s'est prononcée à l'unanimité en faveur du projet, vous demande de voter le projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. Maurice Couve de Murville, ministre des affaires étrangères. Monsieur le président, mesdames, messieurs, j'ai très peu de choses à ajouter aux explications qui viennent de vous être données par M. le rapporteur au nom de la commission des affaires étrangères.

La mesure qu'il est demandé à l'Assemblée de ratifier est extrêmement simple. Il s'agit, en substance, d'une adaptation à la situation nouvelle de l'Organisation des Nations Unies, compte

tenu de l'accroissement très important du nombre de ses membres depuis l'origine, puisque — comme l'a rappelé M. Ribière — cette organisation se compose aujourd'hui de 113 pays alors qu'au départ elle n'en comprenait que 51.

La seule question qui s'est posée à l'occasion de cette réforme de la composition du conseil de sécurité et de celle du Conseil économique et social a été de savoir quelle devait être l'importance de l'augmentation du nombre des membres.

Comme il est naturel, les grands pays membres du Conseil de sécurité et ceux qui leur sont les plus proches étaient d'avis que cette organisation devait être aussi limitée que possible. Comme il est naturel aussi, les pays nouveaux, en particulier les pays africains et asiatiques, désiraient que la mesure fût plus large.

En fait le débat pour le Conseil de sécurité était entre une augmentation de onze à treize membres ou une augmentation de onze à quinze. Nous avons, dans le vote de la résolution, pris position — avec l'Union soviétique — pour porter le nombre à treize membres. Au dernier moment, la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique changeant leur position, la majorité — je dirai même la très grande majorité — s'est prononcée pour quinze membres, en ce qui concerne le Conseil de sécurité et 27 au lieu de 25 pour le Conseil économique et social.

Ce n'est pas exactement ce que la France désirait, mais nous n'avons aucune raison aujourd'hui, compte tenu des votes intervenus, de refuser notre accord à cette réforme.

J'ajoute que si celle-ci est nécessaire et normale en l'état actuel des choses, il est clair — M. le rapporteur l'a dit de son côté — qu'elle ne suffira pas à régler tous les problèmes qui se posent à l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci, chacun le sait, est aujourd'hui en crise, pour des raisons apparemment financières, c'est-à-dire à propos de la controverse qui s'est élevée entre les uns et les autres sur la question de savoir comment devait être couvert le coût des expéditions de l'Organisation.

En fait, le débat qui s'est ouvert à cette occasion porte sur tout autre chose, quelque chose de beaucoup plus important, M. Ribière l'a dit également. Il porte sur l'interprétation de la Charte et sur l'équilibre qu'il convient d'établir dans la répartition des pouvoirs entre les deux organes essentiels que sont le Conseil de sécurité, d'une part, et l'Assemblée générale, d'autre part.

Certains pays — c'est le cas en particulier des États-Unis d'Amérique — ont tendu à accroître, à mesure que le temps passait, les pouvoirs et les compétences de l'Assemblée générale, alors que d'autres — c'est le cas de la France — s'attachaient à une interprétation plus stricte de la charte, laquelle attribue les pouvoirs essentiels au Conseil de sécurité. Tel est le débat qui est ouvert actuellement et qui est malheureusement bien loin d'être terminé.

Chacun sait que l'Assemblée générale ne s'est pas tenue l'année dernière et qu'à la suite de cette carence il a été décidé de créer une commission, appelée « commission des trente-trois », chargée de discuter un accommodement entre les deux tendances qui s'affrontent, tant sur le problème financier — c'est l'accessoire — que sur le problème constitutionnel des pouvoirs respectifs du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale — c'est l'essentiel.

Cette commission, comme on pouvait s'y attendre, n'a pas réussi à réaliser un accord ; aujourd'hui, nous nous trouvons, en fait, dans la situation où nous étions il y a quelques mois, lorsque l'on a renoncé à tenir l'Assemblée générale de 1964. C'est en septembre, lorsque l'Assemblée générale de 1965 aura à se réunir, que la question sera soulevée à nouveau. Nul doute que les débats qui se dérouleront alors seront animés et que les difficultés déjà rencontrées dans le passé seront présentes à nouveau.

Il est très difficile actuellement de prévoir ce qui se passera et de savoir si, en définitive, l'Assemblée générale de cette année pourra se tenir ou si elle devra se reporter à des jours meilleurs.

En d'autres termes, la crise de l'organisation des Nations unies, que nous observons depuis déjà près d'un an, risque de continuer. En attendant, le mieux que nous puissions faire est d'apporter notre accord définitif au projet de réforme qui est soumis à l'Assemblée nationale. Ce sera toujours un pas en avant dans la voie d'un règlement. (*Applaudissements.*)

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[Article unique.]

M. le président. « Article unique. — Est autorisée la ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la charte des Nations Unies, adoptés le 17 décembre 1963 par l'Assemblée générale des Nations Unies et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 6 —

ACCORD DE COOPERATION AVEC LE CAMBODGE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération économique et financière entre la France et le Cambodge signé à Paris le 4 juillet 1964 (n° 1340, 1427).

La parole est à M. Roux, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Claude Roux, rapporteur. Mesdames, messieurs, le Gouvernement soumet à notre approbation un projet de loi qui l'autorise à approuver l'accord de coopération économique et financière signé le 4 juillet 1964 avec le Cambodge.

Cet accord de coopération prévoit des facilités financières, en particulier un don de 20 millions de francs, destinées à la réalisation de trois grandes opérations : l'extension du port de Sihanoukville, la construction et l'achèvement de la ligne de chemin de fer de Phnom-Penh à ce nouveau port de Sihanoukville, et en troisième urgence la construction d'un barrage hydro-électrique sur le Bas-Mékong près de Prék-Thnot.

Avant d'analyser très brièvement cet accord, je voudrais donner à l'Assemblée quelques explications sur les conditions juridiques dans lesquelles le Parlement est appelé à voter le présent projet de loi.

C'est en vérité — vous me permettrez, monsieur le ministre, de faire cette discrète allusion — une ratification de pure forme puisque nous avons déjà voté, lors de l'examen de la loi de finances pour 1965, un crédit de 20 millions, au titre des charges communes, qui correspond au don prévu dans l'accord du 4 juillet 1964.

Lors de la discussion de la loi de finances devant le Sénat, le rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Marcellin, avait demandé et obtenu le rejet de ce crédit de 20 millions de francs, faisant valoir, à juste titre, que les traités qui engagent les finances de l'Etat — et tel est le cas — ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Le Gouvernement avait estimé que cette remarque était judicieuse et avait pris l'engagement devant la commission mixte paritaire de présenter un projet de loi à la ratification du Parlement ; c'est dans ces conditions que la commission mixte paritaire avait réinscrit le crédit de 20 millions de francs. L'Assemblée nationale et le Sénat avaient par conséquent entériné cette décision.

Telles sont les conditions, très brièvement rappelées, dans lesquelles nous sommes appelés aujourd'hui à voter ce projet de loi.

L'accord de coopération du 4 juillet 1964 avec le Cambodge se situe, en réalité, dans le cadre de la politique d'amitié que la France a toujours pratiquée depuis que, par les accords de Genève de décembre 1954, le Cambodge a acquis sa pleine indépendance.

Cet accord est conçu comme une participation de la France au développement économique du Cambodge. La France accorde au Cambodge un ensemble de crédits destinés à assurer le financement de commandes de biens et de services français qui seront passées par les maîtres d'œuvre cambodgiens pour la réalisation des trois grandes opérations que je viens de rappeler.

Le montant de ces concours financiers s'élève à la somme de 180 millions de francs : ils comprennent — c'est là une initiative — des crédits associant, à la fois, des fonds publics et des crédits de fournisseurs.

Les crédits publics comportent ce don de 20 millions de francs, que nous avons voté dans la loi de finances pour 1965, et deux prêts du Trésor, l'un de 40 millions de francs portant intérêt au taux de 2,50 p. 100 et l'autre de 10 millions de francs, à 3 p. 100 d'intérêt. Ils sont remboursables en vingt ans. Ils seront gérés par la caisse centrale de coopération économique.

Les crédits de fournisseurs, d'un montant de 90 millions de francs, sont amortissables en dix ans à compter de l'exécution de chaque marché et porteront intérêt à un taux maximum de 6 p. 100 plus 1 p. 100 pour la prime d'assurance-crédit.

Ces moyens de financement seront utilisés conjointement et dans une proportion constante, selon des modalités qui seront précisées ultérieurement.

Telle est, mesdames, messieurs, l'économie de l'accord de coopération du 4 juillet 1964.

Je rappelle, pour mémoire, que le Cambodge est, avec la Tunisie et le Maroc, un des trois Etats étrangers d'ancienne mouvance française auxquels la France consent l'effort le plus important.

Qu'il s'agisse, en effet, de coopération culturelle ou d'aide technique, voire d'assistance militaire, la France occupe une place de choix au Cambodge.

Dans mon rapport écrit, je me suis efforcé d'analyser cette coopération et je ne vous citerai qu'un seul chiffre : l'effort budgétaire de la France en faveur du Cambodge sera de 69 millions de francs environ, pour 1965. Cet effort se justifie, d'abord, par les engagements pris par la France au mois de décembre 1954 ; ensuite, par l'importance des intérêts français dans cette région du Sud-Est asiatique ; enfin, par un courant d'échanges commerciaux fort important. Les opérations que nous financions en partie sont judicieuses sur le plan technique.

Je saisis l'occasion qui m'est donnée pour rendre hommage aux efforts méritoires que déploie le peuple cambodgien pour assurer son développement et garantir son indépendance nationale. De tous les pays du Sud-Est asiatique, et plus particulièrement de cette péninsule indochinoise qui est, hélas ! le théâtre d'opérations difficiles, le Cambodge est le seul où règne la paix.

Les pouvoirs publics cambodgiens, sous l'impulsion du prince Norodom Sihanouk, ont entrepris dans ce pays à vocation agricole, des travaux qui devraient le doter d'une infrastructure moderne. Il importe que la France prouve que sa sympathie pour le Cambodge n'est pas purement verbale.

Telles sont, mesdames, messieurs, les raisons pour lesquelles, au nom de la commission des finances, je vous demande de voter le projet de loi qui vous est soumis. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. de La Malène, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

M. Christian de La Malène, rapporteur pour avis. Messieurs les ministres, mes chers collègues, mon rapport sera bref.

La commission des affaires étrangères se félicite de l'accord de coopération économique et financière qui est aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale pour ratification.

Cet accord, qui clôt les négociations entamées depuis un certain temps, s'inscrit d'heureuse façon dans la ligne générale de politique réciproque de nos deux pays.

Depuis les accords de décembre 1954, qui ont mis un terme au régime quadripartite des Etats associés, les relations bilatérales entre la France et le Cambodge ont été sans cesse marquées par la recherche accrue du resserrement des liens entre les deux pays. En particulier dans le domaine de la coopération, la France n'a cessé de manifester par un effort constant son désir d'aider et de favoriser le développement du royaume du Cambodge.

Ainsi, dans de nombreux secteurs de la vie khmère — enseignement, administration, défense nationale, développement agricole, recherche scientifique et minière, formation des cadres — grâce à divers programmes de coopération, des missions d'experts et des missions de professeurs exercent leur activité.

Naturellement, c'est dans le domaine culturel et technique que cette coopération s'est le plus développée : deux cent soixante-douze professeurs sont actuellement détachés dans l'enseignement khmer. Leur action s'exerce soit directement, dans trente lycées et collèges, soit indirectement, devant l'énorme progrès de la scolarisation réalisé au Cambodge, pour la formation et le perfectionnement de maîtres khmers.

Cet effort de coopération qui s'est accru depuis novembre 1963, se trouve complété aujourd'hui par l'accord qui vous est soumis et qui a été signé en juillet dernier.

Votre commission des finances a, de son point de vue, longuement analysé le contenu économique et financier de cet accord. Il n'est donc pas dans mon propos de m'y arrêter. Je dirai seulement que nous attachons une particulière importance à un heureux fonctionnement des dispositions des articles 1^{er} et 2 de l'accord.

L'article 1^{er} dispose que les deux gouvernements prendront toutes mesures en vue de faciliter et de développer les échanges de marchandises entre la France et le Cambodge. L'article 2 dispose que les deux gouvernements maintiendront, dans la

mesure du possible, le régime douanier préférentiel accordé par le Cambodge à certains produits français et par la France à certains produits cambodgiens.

Certes, nous n'ignorons pas les difficultés, tant externes qu'internes, que la mise en application de ces dispositions pourrait rencontrer, mais nous espérons qu'une ferme volonté de part et d'autre permettra de les surmonter.

Nous n'ignorons pas, non plus, que la mise en œuvre progressive du Marché commun européen risque également de poser des problèmes pour la mise en vigueur de l'article 2. Mais, en aucune manière, nous n'entendons intervenir si peu que ce soit, par le biais des dispositions de l'article 1^{er}, dans la vie politique intérieure et extérieure du Cambodge : cette attitude constitue la base fondamentale et indispensable sur laquelle s'est établie et doit se développer l'étroite amitié qui lie nos deux pays.

Mais nous souhaitons qu'en application des articles 1^{er} et 2 puissent progressivement s'effacer les difficultés d'ordre administratif et financier rencontrées ces derniers temps par quelques-uns de nos nationaux et qui pourraient porter atteinte à nos légitimes intérêts.

Cela dit, votre commission approuve sans réserve l'accord qui vous est aujourd'hui proposé. Elle l'approuve d'abord en raison de l'amitié traditionnelle et constante qui depuis toujours est la marque des rapports entre la France et le Cambodge. Cette amitié a été consacrée en juin dernier par la visite officielle à Paris de Son Altesse royale le Prince Norodom Sihanouk.

Elle l'approuve également en raison de l'identité des politiques de nos deux pays en ce qui concerne la neutralité et l'intégrité du territoire du Cambodge. En toute occasion, le Gouvernement français a appuyé le point de vue du Cambodge qui souhaite qu'un accord international, contresigné par toutes les puissances intéressées, constitue pour le présent et pour l'avenir la garantie de l'indépendance comme de l'intégrité des frontières du Cambodge. Il n'a pas dépendu de notre pays que les diverses initiatives prises dans ce sens n'aient pu encore aboutir.

Elle l'approuve enfin en raison de la concordance de vues des deux gouvernements à l'égard des grands problèmes internationaux et tout particulièrement de ceux de l'Asie du Sud-Est. Comme le Cambodge, la France souhaite qu'au Laos les parties en cause reviennent le plus vite possible à l'application loyale et efficace des accords de 1962.

De même, en ce qui concerne le problème si aigu du Viet-Nam, les points de vue de nos deux pays concordent. Nous avons la conviction qu'en dépit des propos pacifiques, la manifestation concrète et sans cesse croissante de la recherche préalable d'une solution militaire est vouée à l'échec, tout en faisant courir à la paix, dans cette région du monde et peut-être au-delà, de graves dangers. Les réactions politiques de l'un et de l'autre camp sont maintenant trop lourdes de conséquences pour qu'un effort militaire accru n'entraîne pas, de l'autre côté, un effort identique. C'est ailleurs, dans l'esprit et le cœur des populations, que se joue le véritable combat et que se remportent les succès durables.

Aussi, bien qu'elle soit rendue plus difficile par la transformation récente du caractère de la guerre et de son extension, c'est dans la voie de la recherche d'une solution politique négociée qu'il faut s'engager. Ces négociations doivent être entamées sans aucune condition préalable, ni de caractère militaire, ni même et surtout sur les objectifs, pour aboutir au plus vite à un cessez-le-feu.

Compte tenu de cette amitié existant entre nos deux pays, compte tenu de cette concordance de points de vue sur les problèmes du monde et sur ceux de l'Asie du Sud-Est, votre commission se félicite de l'accord qui vous est aujourd'hui proposé et vous demande à l'unanimité de bien vouloir le ratifier. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. Maurice Couve de Murville, ministre des affaires étrangères. Ici encore, mesdames, messieurs, j'ai très peu de choses à ajouter à ce qui vient d'être expliqué si clairement par MM. les rapporteurs au nom de la commission des finances et au nom de la commission des affaires étrangères.

Comme l'a dit M. Claude Roux, sans vouloir faire de reproche au Gouvernement, il s'agit d'une opération *a posteriori* puisque les crédits nécessaires à l'application de l'accord franco-cambodgien ont déjà, pour ce qui concerne l'année 1965, été compris dans le budget de l'exercice.

Il est normal néanmoins qu'un accord de cette sorte, qui engage les finances de l'Etat, soit soumis à la ratification parlementaire.

Comme cela vous a été indiqué, l'accord franco-cambodgien de 1964 a essentiellement pour objet de développer la coopé-

ration entre la France et le Cambodge dans les trois domaines où elle s'exerce déjà : le domaine culturel, le domaine technique et le domaine économique.

Je n'ai pas besoin d'insister davantage sur ce point. J'observerai seulement que, ce faisant, nous défendons et nous consolidons par là même les intérêts français qui existent au Cambodge et qui sont la suite normale de l'époque où nous détenions dans ce pays les droits du protectorat.

Ces intérêts sont importants. Dans l'ordre culturel, ils sont naturellement impossibles à estimer, mais certainement très valables. Dans l'ordre économique ils sont importants aussi et correspondent à des investissements considérables.

Il y a enfin l'aspect politique de l'accord. Les relations entre la France et le Cambodge sont très bonnes. Elles l'ont toujours été depuis que ce pays a accédé à l'indépendance.

Elles se sont, au cours des années, renforcées et consolidées parce qu'il s'est trouvé que la politique du Cambodge et la politique de la France, notamment dans cette région si difficile et si éprouvée du Sud-Est asiatique, concordaient d'une manière quasi complète.

Nous n'avons pu, au cours des années passées, et nous ne pouvons encore qu'approuver la politique à la fois intelligente et courageuse qui est suivie par le Cambodge, par son gouvernement et par son chef d'Etat, pour maintenir l'indépendance de ce pays dans la neutralité.

Voilà, mesdames, messieurs, beaucoup de raisons qui font que cet accord franco-cambodgien est, pour le Gouvernement, important et valable. Telles sont aussi les raisons pour lesquelles nous espérons que l'Assemblée nationale voudra bien lui donner son approbation. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[Article unique.]

M. le président. « Article unique. — Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération économique et financière entre la France et le Cambodge, signé à Paris le 4 juillet 1964, dont le texte est annexé à la présente loi ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 7 —

CONVENTION CONSULAIRE AVEC LA REPUBLIQUE MALGACHE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la convention consulaire signée le 25 avril 1963 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache (n^{os} 1298, 1424).

La parole est à M. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. Jean de Lipkowski, rapporteur. Mes chers collègues, l'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation de la convention consulaire franco-malgache contient une analyse complète des dispositions de ce texte. Aussi mes observations porteront-elles essentiellement sur les conditions dans lesquelles cet accord est intervenu et sur les traits qui le distinguent de la plupart des accords déjà intervenus en cette matière.

Le principe de l'établissement entre la France et les Etats africains et malgache de relations consulaires a été posé au lendemain de l'accession de ces Etats à l'indépendance, dans le cadre des accords régissant leur coopération avec la France en matière de politique extérieure.

Ces accords traitaient de l'ouverture des postes. Ils n'apportaient, en revanche, aucune précision sur l'étendue des attributions des missions consulaires que la France, d'une part, et les Etats africains et malgache, d'autre part, se disposaient à échanger entre eux. Or, contrairement à une opinion assez largement répandue, il n'est pas facile de combler de telles lacunes par simple référence à la coutume internationale.

En effet, on peut accorder aux consuls des attributions plus ou moins étendues. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne le droit de visite aux prisonniers, et, dans un domaine plus important, en ce qui concerne la navigation. Toutes ces attributions dépendent, en définitive, des liens qui unissent entre eux les Etats intéressés.

En l'occurrence, la coutume internationale s'avérait d'une application d'autant plus délicate que les rapports franco-africains et franco-malgaches étaient d'un caractère plus spécifique.

C'est pourquoi, dès 1961, le Gouvernement français et ses partenaires convinrent-ils de l'opportunité de conclure entre eux des conventions consulaires qui rendent compte de la texture particulière des intérêts qui les unissaient.

A ce jour, quatre accords de cette nature sont intervenus, dont l'accord franco-malgache qui nous est soumis, les trois autres étant l'accord franco-malien, l'accord franco-sénégalais et l'accord franco-camerounien.

L'économie de la convention franco-malgache appelle les brèves observations suivantes :

Les trois premiers chapitres, qui traitent du découpage des circonscriptions, de l'admission des consuls à l'exercice de leurs fonctions, de leurs immunités et privilèges, sont inspirés du texte de la convention consulaire internationale de Vienne du 24 avril 1963.

Cette convention dont l'élaboration a duré trois ans et qui a été négociée dans le cadre des Nations Unies est une convention consulaire type. Par rapport à la conception française en matière consulaire, elle n'apporte pas d'innovation notable, mais elle a le mérite de constituer un document international type, auquel on peut se référer. Autrement dit, la négociation des futures conventions consulaires sera grandement facilitée puisque l'on n'aura qu'à se référer au texte de Vienne.

Vous noterez que cette convention ne traite que des immunités et privilèges. Elle ne traite pas des fonctions consulaires proprement dites.

Les attributions des consuls dépendent du caractère des relations entre les deux Etats intéressés et peuvent être plus ou moins étendues suivant la nature de ces relations.

Dans le cas particulier de la convention consulaire franco-malgache et bien que les deux pays n'aient pas encore signé la convention de Vienne, les dispositions du texte international ont été reprises en ce qui concerne les immunités et privilèges.

L'aspect original de la convention franco-malgache réside dans les attributions qui ont été données aux consuls. Sur le principe, on n'a certes pas innové : les attributs de la fonction, tels qu'ils sont décrits dans le texte qui nous est soumis, sont repris de diverses autres conventions consulaires, dont chacune répond à une conjoncture particulière.

Mais c'est le fait qu'ils soient rassemblés dans une seule convention qui confère à cette dernière son originalité et qui autorise à dire que la France et Madagascar se sont faits, de la fonction consulaire, une conception maximale visant à répondre aux multiples exigences d'une coopération qui se veut réellement efficace.

C'est ainsi que les articles 23 et 24 relatifs à la protection des personnes, ainsi que les articles 28 à 30 sur les successions, tiennent compte de l'existence, entre les deux pays, d'un accord particulier d'aide et de coopération en matière judiciaire.

De même, on peut dire que l'immatriculation, par les consuls, de leurs ressortissants fixés dans les pays d'accueil, a été définie avec une grande précision en considération du statut privilégié dont jouissent les ressortissants de chacun des deux Etats cocontractants sur le territoire de l'autre.

Enfin, les dispositions relatives à la navigation — article 31 — s'harmonisent avec les clauses de l'accord franco-malgache sur la marine marchande.

En définitive, cette convention rend compte sur le plan consulaire et dans le respect le plus strict des normes internationales, de la variété et de la solidité des attaches que la France et la Grande Ile ont librement choisi de maintenir entre elles.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères vous demande d'adopter le projet de loi portant approbation de la convention consulaire franco-malgache. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

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

M. Michel Habib-Deloncle, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. Mesdames, messieurs, je n'ajouterais que quelques mots aux observations de M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Afin d'épargner les instants de l'Assemblée — qui, je le sais, sont assez mesurés — je traiterai simultanément des deux projets de loi autorisant l'approbation des conventions consulaires franco-malgache, d'une part, et franco-mauritanienne, d'autre part.

Ces conventions diffèrent très peu de celles qui ont été conclues précédemment avec le Cameroun, le Mali et le Sénégal, lesquelles ont été approuvées par le Parlement et sont actuellement en vigueur.

Elles sont de type classique et comportent, comme tous les accords de ce genre, des dispositions détaillées sur les conditions de nomination des consuls, sur leurs immunités et privilèges et sur leurs attributions, notamment en matière de succession et de navigation.

Toutes ces dispositions sont conformes à la coutume et aux usages internationaux et se trouvent, pour l'essentiel, en harmonie avec celles de la convention de Vienne du 24 avril 1963, à laquelle M. le rapporteur vient de faire allusion et qui a été élaborée alors que les négociations avec la République malgache et avec la Mauritanie étaient soit presque achevées, soit engagées depuis de nombreux mois déjà.

Un échange de lettres annexe à la convention franco-mauritanienne réserve d'ailleurs expressément la possibilité d'harmoniser ultérieurement les dispositions du texte franco-mauritanien avec celles de la convention de Vienne, lors de la ratification par la France et par la Mauritanie de cet accord multilatéral. Bien entendu, il pourrait en être de même, le cas échéant, en ce qui concerne la convention franco-malgache.

Il a été dit fort justement que les deux conventions qui sont soumises au Parlement ne font pas double emploi avec la convention de Vienne, puisque ce dernier texte ne règle que les relations consulaires, les privilèges, les immunités et ne traite que très brièvement des attributions des consuls, alors que cette matière fait l'objet de près de la moitié des articles des conventions bilatérales.

D'autre part, l'intérêt de ces conventions ressort suffisamment de l'importance des colonies françaises établies dans chacun de ces pays.

A Madagascar, plus de 60.000 de nos compatriotes sont immatriculés dans les six consulats généraux et consulats de Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave, Tuléar et Fianarantsoa.

En outre, plus de 4.000 Français résident en Mauritanie où nous avons ouvert un consulat général à Port-Etienne, une section consulaire à notre ambassade de Nouakchott et une chancellerie détachée à Fort-Gouraud.

Il est à noter, d'autre part, que 2.500 Malgaches environ résident en France et que six consulats généraux et consulats ont été ouverts à Marseille, Paris, Montpellier, le Havre et Saint-Etienne, ainsi qu'à Saint-Denis de la Réunion.

Quant aux quelque 5.000 Mauritaniens qui se trouvent en France, ils relèvent de la section consulaire de leur ambassade de Paris.

Les conventions soumises au Parlement s'ajoutent, dans le seul domaine de la protection des personnes, en ce qui concerne Madagascar, à la convention d'établissement du 19 juillet 1960, à l'accord judiciaire du 27 juin 1960 et à la convention fiscale du 29 septembre 1962; en ce qui concerne la Mauritanie, à l'accord judiciaire du 19 juin 1961, à l'accord de circulation du 15 juillet 1963 et à une convention de sécurité sociale qui est en cours de négociation et dont on peut espérer la signature prochaine.

Ces conventions attestent une fois de plus la confiance et l'amitié qui caractérisent, en particulier à cet égard, les relations que la France entretient aussi bien avec la République malgache qu'avec la République islamique de Mauritanie.

C'est pourquoi je vous demande, mesdames, messieurs, de bien vouloir autoriser le Gouvernement à les approuver. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[Article unique.]

M. le président. « Article unique. — Est autorisée l'approbation de la convention consulaire signée le 25 avril 1963 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 8 —

CONVENTION CONSULAIRE AVEC LA REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de la convention consulaire et de ses annexes, signée le 7 février 1964 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie (n° 1364, 1425).

La parole est à M. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Jean de Lipkowski, rapporteur. Mes chers collègues, mon propos sera bref car les observations que j'ai présentées à propos de la convention consulaire franco-malgache valent également pour la convention consulaire franco-mauritanienne.

Au surplus, M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères a fourni toutes précisions utiles à ce sujet.

La convention consulaire signée le 7 février 1964 entre la France et la Mauritanie fait suite aux conventions déjà conclues, en ce qui concerne les Etats africains d'expression française, avec le Cameroun, le Mali, le Sénégal ainsi qu'avec la République malgache. Elle constitue une nouvelle manifestation des excellentes relations que la France et la Mauritanie entretiennent et elle ne pourra que contribuer à renforcer l'entente entre les deux pays.

C'est pourquoi la commission des affaires étrangères vous demande d'adopter le projet de loi autorisant son approbation. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.)

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

M. Michel Habib-Deloncle, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. Je me suis suffisamment expliqué dans ma précédente intervention, monsieur le président.

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

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[Article unique.]

M. le président. « Article unique. — Est autorisée l'approbation de la convention consulaire, ensemble ses annexes, signée le 7 février 1964 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(L'article unique du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 9 —

ACCORDS DE COOPERATION AVEC LA REPUBLIQUE DU TCHAD

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant la ratification de la convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad, conclue le 19 mai 1964 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad et l'approbation des accords de coopération culturelle et d'assistance militaire technique conclus à la même date entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad (n° 1307, 1422, 1433).

La parole est à M. de Lipkowski, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

M. Jean de Lipkowski, rapporteur. Mesdames, messieurs, une négociation s'est ouverte à Paris, en avril 1964, à la demande du gouvernement tchadien, en vue de reviser les accords qui, depuis 1959, régissaient les rapports entre la République française et la République du Tchad en matière de coopération technique en personnel.

Le gouvernement tchadien, faisant valoir que, depuis la date de signature des précédents accords, la République du Tchad avait accédé à la souveraineté internationale, demandait que ces accords fussent actualisés.

Le gouvernement français, pour sa part, était parfaitement conscient de l'intérêt d'une révision des textes de 1959 et disposé à engager une négociation à ce sujet, étant entendu toutefois que nos relations avec le Tchad demeuraient fondées sur un désir réciproque de coopération entre les deux Etats.

L'évolution politique de certains Etats devenus indépendants avait conduit la France à conclure avec ceux d'entre eux qui étaient formellement sortis de la Communauté, tels que les Etats de l'Entente, la Mauritanie et le Mali, des accords de coopération technique tenant compte du fait nouveau intervenu, à savoir l'accession à la pleine souveraineté internationale de ces Etats.

La demande du gouvernement tchadien s'expliquait donc, même compte tenu du fait que la République du Tchad, comme les autres Etats de l'ex-Afrique équatoriale française, n'avait jamais cessé d'appartenir à la Communauté et que, juridiquement, les accords passés en 1959, dans le cadre de cette Communauté et des liens privilégiés unissant les deux Etats, demeuraient valides.

La négociation s'est donc ouverte en avril 1964. Elle permit d'aboutir, le 19 mai 1964, aux textes qui nous sont soumis. Ceux-ci comprennent une convention relative au concours en personnel, un accord de coopération culturelle, un accord d'assistance militaire technique, ainsi que des conventions annexes concernant les magistrats, les personnels enseignants, les militaires hors cadres.

Ces textes répondent aux préoccupations des deux gouvernements. L'accord franco-tchadien est actualisé, mais l'esprit de coopération qui avait présidé à l'élaboration de la convention de 1959 est sauvegardé. Il a été tenu compte, dans toute la mesure possible, des suggestions du gouvernement tchadien. Celui-ci, de son côté, s'est rallié à l'avis des négociateurs français lorsque satisfaction n'a pu lui être donnée.

Le nouveau texte accorde aux fonctionnaires français mis à la disposition du gouvernement du Tchad des garanties renforcées par rapport à celles qui leur étaient dispensées par la convention de 1959 et assure une efficacité accrue à l'action administrative au Tchad.

La convention générale d'aide en personnel prévoit que le gouvernement tchadien soumet chaque année au gouvernement français la liste des emplois qu'il désire confier à des personnels d'assistance technique. Il précise la nature de ces emplois et la liste en est arrêtée définitivement en commission mixte. En outre, les assistants techniques ne peuvent être mutés sans consultation préalable des autorités françaises sur place.

Enfin, le gouvernement français peut reprendre la disposition des personnels de coopération technique, selon une procédure strictement parallèle à celle de la remise à la disposition d'un agent par le gouvernement du Tchad.

Un échange de lettres annexé à l'accord précise que les assistants techniques français ne pourront, en principe, être subordonnés qu'à des agents tchadiens ou français des services publics tchadiens.

Le gouvernement du Tchad, qui a accepté notre point de vue sur ces divers problèmes, a obtenu satisfaction en ce qui concerne diverses modalités d'administration courante des personnels de coopération technique.

C'est ainsi qu'il a été admis, notamment, que les agents évacués sanitaires sur la France pour une durée inférieure à trois mois ne seraient pas automatiquement considérés comme remis à la disposition du gouvernement français. D'autre part, le nouveau texte ne reprend pas les dispositions qui, dans le précédent accord, faisaient obligation à la République du Tchad d'indemniser les agents remis à la disposition du gouvernement français sans préavis.

Enfin, les conditions d'attribution des logements aux personnels de coopération technique ont été légèrement assouplies.

La négociation de l'accord de coopération culturelle franco-tchadien n'a pas donné lieu à de longues discussions.

Le gouvernement du Tchad a demandé et obtenu — ceci est très important — que soit substitué à l'obligation qui lui était faite, dans l'accord de 1960, de s'adresser à la France pour le recrutement de personnels enseignants et pour l'achat de matériels scolaires ou culturels, un simple engagement de s'adresser de préférence à la France en ces matières.

En outre, il a été prévu que, après consultation des deux gouvernements, les fonctions de directeur de l'enseignement pourraient être confiées à l'inspecteur d'académie.

Mes observations porteront maintenant sur les accords en matière d'assistance militaire technique.

En demandant l'ouverture d'une négociation sur le contenu des accords d'assistance technique passés avec la France en 1960, la République du Tchad entendait essentiellement affirmer son indépendance. Elle avait le souci de débarrasser le texte des anciens accords de dispositions de fond impliquant pour le Tchad des obligations unilatérales et donnant aux troupes françaises un statut d'exception.

Il me faut cependant faire à ce sujet un commentaire particulier.

La négociation franco-tchadienne s'était ouverte dans un climat quelque peu alourdi, dû à une petite crise qui avait affecté les rapports franco-tchadiens au moment précis où s'ouvrait la négociation. En effet, le gouvernement tchadien avait dû procéder à l'expulsion d'un certain nombre de Français.

Des crises de ce genre se produisent parfois dans ces Etats lorsque certains de nos nationaux ne parviennent pas à s'adapter aux impératifs de l'indépendance.

A partir de cette crise, en somme mineure, l'assemblée nationale tchadienne, emportée par son élan, avait déposé une motion demandant le retrait des troupes françaises.

Je m'empresse d'ajouter que l'accord en matière d'assistance militaire technique n'a aucun rapport avec cette motion de défiance dont les auteurs se sont d'ailleurs très rapidement repentis.

En effet, dès le lendemain, M. le président Tombalbaye déclara à notre ambassadeur qu'il ne souhaitait nullement ce départ.

Or la France appliquait justement sa politique de déflation militaire — dont M. le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères a déjà entretenu l'Assemblée — déflation qui devait faire porter ses effectifs de 2.000 hommes à ce qu'ils sont aujourd'hui, c'est-à-dire à 550 hommes de troupes de terre et à 150 hommes pour l'armée de l'air.

Ces affaires sont d'autant moins liées que, lorsque le gouvernement tchadien a appris que nous allions effectivement procéder à cette déflation, il a, comme presque tous les gouvernements intéressés, vigoureusement protesté, en faisant valoir les dangers que pouvait comporter, du point de vue économique, le départ de troupes qui, dans certains cas, constituent une importante source d'activité pour les Etats intéressés.

En outre, de sérieuses discussions se sont déroulées entre M. le président Tombalbaye et M. le président Dacko, chacun voulant obtenir que le petit élément léger dont je viens de parler soit implanté dans son propre pays.

Finalement, c'est le Tchad qui l'a emporté; nous y implantons 700 hommes, soit 550 hommes de troupes de terre et 150 hommes de troupes de l'air.

Mais cette déflation, je le répète, n'a rien à voir avec la petite crise passagère, rapidement résorbée, que j'ai évoquée.

Quoi qu'il en soit, dans les termes comme dans l'esprit, la nouvelle rédaction des accords en matière d'assistance militaire technique a pour résultat d'affirmer et de réaliser l'égalité complète entre les deux partenaires.

C'est ainsi que, de même que pour l'accord de coopération culturelle, à l'exclusivité reconnue à la France pour l'assistance en personnel et en matériel est substituée une simple priorité. En outre, la propriété du domaine militaire est attribuée au Tchad, sauf exception à négocier. Le Tchad traitera désormais avec le haut représentant de France pour les questions d'assistance militaire, au lieu de s'adresser uniquement au chef de la mission militaire française. Enfin, nos forces se verront délimiter certaines zones.

Les conventions annexes concernent un protocole relatif aux magistrats.

L'accord franco-tchadien du 5 janvier 1960, relatif à l'emploi des magistrats français mis à la disposition de la République du Tchad, était devenu d'une application difficile depuis que le Tchad avait accédé à la souveraineté internationale et que la Cour de cassation de Paris avait cessé d'exercer tout contrôle sur l'administration de la justice du Tchad.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement français avait élaboré un projet d'accord concernant l'emploi des magistrats français mis à la disposition de la République du Tchad, projet qui avait été adressé à Fort-Lamy en 1963.

Le gouvernement tchadien s'était inspiré dans une large mesure de ce projet de texte pour élaborer un contreprojet qui fut soumis aux négociateurs français.

Le texte tchadien ne différait du texte français que sur un point important: le fonctionnement de la commission chargée d'émettre un avis préalable à l'engagement de poursuites en matière correctionnelle et criminelle à l'encontre des magistrats français en service au Tchad. Le gouvernement du Tchad souhaitait que la présidence de cette commission de quatre membres — deux magistrats français et deux magistrats tcha-

diens — fût confiée obligatoirement à un Tchadien et que la voix du président fût prépondérante en cas de partage des voix.

La délégation française acceptait de donner voix prépondérante au président, mais s'opposait à ce que celui-ci fût obligatoirement de nationalité tchadienne.

C'est, en définitive, la thèse française qui l'emporta ; le texte adopté prévoit que la commission élit librement son président.

Le gouvernement tchadien demandait en outre à être autorisé à muter, sans leur accord, les magistrats français pour raison de service. Il a partiellement obtenu satisfaction : les magistrats français pourront être déplacés sans leur accord, pour une période maximum de quatre mois.

En ce qui concerne le protocole relatif aux militaires français hors cadres, la délégation tchadienne demandait pour ces militaires une assimilation totale avec les personnels civils homologues. Elle n'avait pas prévu de protocole particulier pour cette catégorie d'agents. Les dispositions propres du statut des militaires ne permettaient pas à la délégation française d'adopter ce point de vue.

Le gouvernement tchadien a obtenu satisfaction sur les autres points. Il a été admis, notamment, que les militaires hors cadres pourraient obtenir le renouvellement de leur mise en situation hors cadres à la fin de leur séjour, lorsque les possibilités de relève le permettraient, et qu'ils dépendraient désormais, pour leur administration, de la haute représentation de France et non plus du commandement militaire français.

Quant au protocole relatif aux personnels enseignants, à l'occasion des négociations franco-tchadiennes de 1964, les textes des accords signés en 1959 et 1960 concernant ces personnels et la coopération culturelle entre les deux Etats ont été refondus.

Le protocole annexe relatif aux personnels enseignants n'a donné lieu à aucune difficulté particulière.

Cependant, à l'occasion de l'examen de l'article 9, une discussion s'est élevée entre les deux délégations, à propos des attributions de l'inspecteur d'académie mis à la disposition de la République du Tchad.

Les autorités tchadiennes désiraient, en effet, que celui-ci fût en même temps directeur de l'enseignement du Tchad, alors que la délégation française souhaitait que ce haut fonctionnaire pût se consacrer entièrement à ses fonctions d'inspection et de conseiller technique du ministre de l'enseignement.

Ce problème a été résolu par l'introduction d'une mention spéciale à l'article 3 de l'accord culturel.

Après consultation des deux gouvernements, les fonctions du directeur de l'enseignement pourront être confiées à l'inspecteur d'académie.

C'est sous le bénéfice de ces observations que la commission des affaires étrangères vous demande, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. La parole est à M. Emile-Pierre Halbout, suppléant M. Bourgund, rapporteur pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées.

M. Emile-Pierre Halbout, rapporteur pour avis suppléant. Messieurs les ministres, mes chers collègues, M. Bourgund dirige actuellement, dans un pays voisin, une délégation de parlementaires. La commission m'a donc chargé de vous présenter le rapport que voici, qu'il a lui-même rédigé :

« Le 12 novembre 1960, la commission de la défense nationale et des forces armées avait eu à donner son avis sur le projet de loi portant approbation des accords particuliers conclus les 11, 13 et 15 août 1960, entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et les gouvernements respectifs de la République centrafricaine, de la République du Congo et de la République du Tchad, d'autre part.

« L'analyse de ces accords tenait compte du contexte géopolitique de ces Etats ; mais, en cinq ans, des modifications profondes sont intervenues chez certains d'entre eux, conséquences d'équilibres parfois précaires engendrés par l'indépendance et aussi d'influences extérieures parfois démesurément passionnées et de contacts frontaliers déformants.

« La présente étude ne concerne plus que l'accord d'assistance militaire technique conclu le 2 avril 1965 entre la République française et la République du Tchad. Il remplace l'accord du 11 août 1960.

« Le cadre général restant le même, tout ce qui a été dit il y a cinq ans reste valable. On ne peut que prendre acte de l'évolution pour la constater.

« L'accord proprement dit, dans son article 4, prévoit le transfert immédiat d'immeubles militaires, transfert qui était seulement envisagé dans un avenir non précisé par l'accord de 1960.

C'est le cas des installations militaires, casernements, terrains et bâtiments militaires à l'exclusion des immeubles à caractère non technique dont la liste sera précisée par une commission paritaire franco-tchadienne.

« Comme corollaire, en vertu de l'article 5, la République du Tchad autorise les forces françaises à stationner sur son territoire dans des zones qui seront délimitées d'un commun accord.

« C'est sur ces points précis que portent les modifications profondes de l'accord du 11 août 1960. Elles peuvent être considérées comme une conséquence logique et inéluctable de la prise de conscience de l'indépendance.

« Tous les autres articles sont ou reconduits, ou simplement aménagés.

« Dans ces conditions, et compte tenu d'une évolution politique qui semble rationnelle, la commission de la défense nationale et des forces armées vous propose l'adoption de ces accords ». (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et sur de nombreux autres bancs.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Odru.

M. Louis Odru. Mesdames, messieurs, la position du groupe communiste sur les problèmes des relations entre la France et les pays de l'Afrique noire est assez connue pour qu'il ne soit pas nécessaire de la rappeler longuement : nous sommes pour l'établissement et le développement de relations politiques, économiques, culturelles et techniques sur la base de l'égalité débarrassées de tout esprit néocolonialiste et favorables à chacun des partenaires.

Dans cet esprit, nous approuvons tout ce qui va dans le sens du développement de la coopération culturelle entre la République du Tchad et la République française.

Mais nous ne saurions en dire autant des accords dits « d'assistance militaire ». Nous sommes, vous le savez, pour le rappel en France des troupes françaises stationnées au Tchad, comme de celles stationnées en d'autres pays africains, au Cameroun notamment.

Nous rappellerons après M. le rapporteur, mais pour en tirer d'autres conclusions, que l'assemblée nationale tchadienne s'est prononcée à l'unanimité, en avril 1964, pour l'évacuation rapide des troupes françaises et cette exigence demeure pour le peuple tchadien. Il faudra bien en reparler un jour.

S'il avait été possible de voter séparément sur les deux séries d'accords essentiels soumis à notre examen, nous aurions, sous réserve de certaines observations critiques, voté les accords culturels et nous nous serions prononcés contre les accords militaires.

Comme un seul vote est demandé à l'Assemblée nationale, nous nous abstenons sur l'ensemble. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué chargé de la coopération.

M. Raymond Triboulet, ministre délégué chargé de la coopération. Je veux tout d'abord faire observer à M. Odru que le projet de loi comporte deux articles et qu'il peut toujours s'offrir le plaisir de voter l'article 1^{er} et de se prononcer contre le second.

La réduction des effectifs des troupes françaises opérée l'année dernière a été effectuée, dans la plupart des cas, malgré les observations présentées par les gouvernements africains et malgache qui, pour des raisons économiques que M. le rapporteur a rappelées, souhaitaient une évacuation moins rapide.

Quant au vote de l'assemblée nationale tchadienne auquel a fait allusion M. Odru, il a été suivi de nombreux votes de confiance à l'égard du gouvernement tchadien actuellement en place. Ce dernier, ainsi que l'a souligné M. le rapporteur, a entrepris des démarches en vue d'obtenir le maintien de troupes françaises sur le territoire de la République du Tchad. Que je sache, jamais l'assemblée nationale tchadienne n'a mis le gouvernement du Tchad en difficulté à ce sujet, bien au contraire.

Le vote émis en 1964 par l'assemblée nationale tchadienne n'exprimait — je pense — qu'une position due à une situation épisodique.

En tout état de cause, le Gouvernement entend maintenir dans ce pays l'effectif militaire minimum que commande le respect de ses engagements qui tiennent à des accords de défense, lesquels ne sont pas en discussion aujourd'hui. Car

je signale à M. Odru qu'il s'agit, dans le projet, uniquement d'accords d'assistance technique et qu'aucun de ces accords ne vise précisément la présence des troupes françaises.

J'en reviens maintenant aux accords soumis à ratification, signés le 19 mai 1964 à la suite de longues discussions que j'ai menées avec une délégation tchadienne comprenant cinq ministres.

Ainsi que M. de Lipkowski l'a fait observer, les accords nouveaux sont très proches des accords anciens ; les différences, fort minimes, portent sur un certain nombre de points de détail.

L'intérêt véritable de ces accords résulte de l'accession au gouvernement tchadien d'une dizaine de jeunes ministres appartenant aux nouvelles classes politiques de la nation tchadienne. Lors d'un voyage que j'ai fait au Tchad, ces ministres ont exprimé le désir de revoir ce que leurs prédécesseurs avaient établi avec le gouvernement français concernant l'assistance technique et de discuter avec nous des bases mêmes de l'assistance technique.

J'ai estimé qu'il était tout à fait conforme à la politique de dialogue que nous avons instituée avec les Etats africains et malgache, de proposer au gouvernement tchadien d'envoyer à Paris les ministres intéressés par les problèmes de l'assistance technique, notamment les ministres des finances, de la santé et de l'éducation nationale, pour discuter avec nous de la révision des accords.

Ces ministres étaient porteurs d'un texte qu'ils avaient rédigé eux-mêmes. Ainsi que l'a très bien signalé M. de Lipkowski dans son rapport, j'ai cru encore qu'il était conforme à la politique de dialogue d'engager la discussion à partir de ce texte. C'est au cours de cette discussion qu'ils se sont aperçus peu à peu que nombre de dispositions qui leur paraissaient choquantes étaient en vérité tout à fait fondées. Si bien que nous sommes peu à peu revenus, au cours de plusieurs semaines de négociations, à des dispositions très proches des dispositions anciennes, mais rédigées sous une forme nouvelle et certainement mieux adaptées aux désirs de ces ministres tchadiens nouvellement entrés dans la formation gouvernementale. C'est donc surtout ce résultat politique qui est important : les accords précédents sont confirmés, mais en accord avec une nouvelle équipe politique de dirigeants tchadiens, entre la République du Tchad et la République française et dans l'esprit de dialogue qui inspire toute notre coopération. (Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.)

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

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[Articles 1^{er} et 2.]

M. le président. « Art. 1^{er}. — Est autorisée la ratification de la convention relative au concours en personnel apporté par la République française au fonctionnement des services publics de la République du Tchad signée à Paris le 19 mai 1964, ensemble les trois conventions annexes et l'échange de lettres relatif aux conditions de subordination des personnels de coopération dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er}, mis aux voix, est adopté.)

« Art. 2. — Est autorisée l'approbation des accords suivants conclus entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad et dont le texte est annexé à la présente loi :

« 1^o Accord de coopération culturelle signé à Paris le 19 mai 1964 ;

« 2^o Accord concernant l'assistance militaire technique signé à Paris le 19 mai 1964, ensemble l'accord annexe et l'échange de lettres relatif à l'application de l'article 4. » — (Adopté.)

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.)

— 10 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi n° 1300 modifiant diverses dispositions du code des douanes (rapport n° 1367 de M. Ziller, au nom de la commission de la production et des échanges) ;

Discussion du projet de loi n° 1105 modifiant l'ordonnance n° 45-1484 du 30 juin 1945 relative à la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la législation économique et l'article 4 de la loi n° 63-628 du 2 juillet 1963 (rapport n° 1366 de M. Hoguet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Eventuellement, suite de la discussion du projet de loi n° 1003 sur les sociétés commerciales (rapport n° 1368 de M. Le Douarec, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

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

Le Chef du service de la sténographie
de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)