

COMMISSION DES FINANCES  
-----

Séance du Lundi 15 Décembre 1924.

La Séance est ouverte à 14 heures 3/4 sous la prési-  
dence de M. MILLIES LACROIX, Président.

PRESENTS : MM. MILLIES LACROIX. HENRY BERENGER. PAUL DOU-  
MER. FERNAND FAURE. BOIVIN-CHAMPEAUX.  
G. CHASTENET. ROUSTAN. PASQUET. HENRI ROY.  
PAUL PELISSE. LUCIEN HUBERT. LE GENERAL  
STUHL. SERRE. CUMINAL. SCHRAMME. BLAIGNAN.  
R.G. LEVY. JEANNENEY. GUILLIER. HENRY CHE-  
RON DAUSSET.

EXCUSES : MM. BIENVENU MARTIN. MILAN. LEBRUN. DE MONZIE.

x+x+x+x+x+x+x+x+x+x

COMMUNICATION DE M. LE PRESIDENT

AU SUJET DE LA NOMINATION D'UN AMBASSADEUR  
DE LA REPUBLIQUE A MOSCOU.

M. LE PRESIDENT, -avant hier soir samedi, le chef du ca-  
binet de M. le Président du Conseil a fait une démarche  
auprès de moi, au nom de ce dernier, pour me demander à nou-  
veau que la Commission voulût bien autoriser la nomination  
d'un ambassadeur de la République à Moscou, avant le vote  
des crédits budgétaires correspondants. Devant cette insis-  
tance, j'ai promis de me livrer à une nouvelle étude de la  
question. Mais m'étant rendu ce matin au Ministère des Af-  
faires Etrangères, j'y ai constaté l'existence d'une dispo-  
nibilité de 7 à 800.000 Frs, sur les crédits du chapitre du  
budget afférent aux dépenses du personnel des services exté-  
rieurs. Dans ces conditions, j'ai déclaré que la nomina-  
tion d'un ambassadeur à Moscou ne me paraissait nécessiter

le vote d'aucun crédit nouveau, sauf toutefois pour ce qui a trait aux dépenses de matériel, le crédit du chapitre relatif à ces dernières ne laissant actuellement aucune disponibilité (Approbation).

EXAMEN DU PROJET DE LOI RELATIF  
AU RACHAT DES FONTAINES POISSONNEUSES DE L'ETANG  
DE SALCES. - RENVOI DU DOSSIER AU SOUS-SECRETAIRE  
D'ETAT DE LA MARINE MARCHANDE.

La Commission examine le projet de loi, adopté par la Chambre, tendant à ouvrir au Ministre des Travaux Publics des ports et de la Marine Marchande, un crédit extraordinaire de 50.000 Frs, en vue du rachat des fontaines poissonneuses de l'étang de Salces, dites de "Fontdame" et d' "Ex-tramer".

M. ROUSTAN, RAPPORTEUR, présente l'exposé du projet de loi et conclut au renvoi du dossier au Sous-Secrétaire d'Etat de la marine marchande, en vue d'obtenir des éclaircissements, sur le point de savoir quel est le véritable propriétaire des fontaines dont le rachat est proposé.

Le renvoi au Sous-Secrétaire d'Etat de la Marine Marchande est ordonné.

EXAMEN POUR AVIS FINANCIER DU RAPPORT  
DE LA COMMISSION D'ADMINISTRATION SUR LE PROJET  
DE LOI, LA PROPOSITION DE LOI ET LA PROPOSITION  
DE RESOLUTION CONCERNANT LES CONSEILS DE PREFEC-  
TURE - DECISION D'ENTENDRE LES MINISTRES DE L'IN-  
TERIEUR ET DES FINANCES.

La Commission examine le rapport de la Commission de l'administration générale, départementale et communale, dont elle est saisie pour avis, sur : 1° - le projet de loi portant suppression des Conseils de Préfecture et créa-

tion de conseils administratifs; 2° - la proposition de loi de M. Servain et de plusieurs de ses collègues relative à la réforme des conseils de préfecture; 3° - la proposition de résolution de M. Brangier, relative à l'institution d'une commission extraparlamentaire chargée d'étudier un projet de réforme administrative.

M. SCHRAMECK, RAPPORTEUR, donne lecture d'une étude qui conclut à l'impossibilité d'émettre un avis favorable, à l'adoption du texte présenté par la Commission de l'administration générale, départementale et communale (ce texte supprime les conseils de préfecture, à l'exception de celui du département de la Seine, et il charge les tribunaux civils de 1<sup>o</sup> instance de statuer, sauf recours au Conseil d'Etat, sur les matières contentieuses et répressives, antérieurement dévolues aux juridictions supprimées; il confie les attributions individuelles des conseillers de préfecture au secrétaire général de la préfecture ou à un fonctionnaire de l'ordre administratif nommé par décret; il prévoit, soit l'admission à la retraite, soit le reversement dans une administration publique, des conseillers de préfecture en fonctions au moment de la promulgation de la loi).

M. LE RAPPORTEUR GENERAL, -déclare que ses conclusions sont conformes à celles de M. le Rapporteur, c'est-à-dire défavorables à l'adoption du texte sur lequel la Commission est appelé à émettre un avis. L'économie à attendre de la réforme envisagée est très faible; la seule mesure entraînant une appréciable diminution de dépenses eût consisté à supprimer, comme le proposait M. Servain, un conseiller de préfecture dans chaque département.

M. G. CHASTENET appuie, lui aussi, les conclusions de M. le Rapporteur. Puis il signale l'incohérence de l'actuelle répartition de certaines attributions contentieuses entre les diverses juridictions; c'est ainsi que les contributions directes sont le domaine des tribunaux administratifs et les contributions indirectes celui des tribunaux civils, que les marchés de travaux sont de la compétence des Conseils de préfecture et les marchés de fournitures de celle du Conseil d'Etat. En 1870, ajoute M. G. CHASTENET, une Commission composée de personnalités particulièrement qualifiées comme juristes siégea au Ministère de la Justice, pour étudier la fusion de la juridiction administrative et de la juridiction civile : elle conclut à la suppression des conseils de préfecture et à la création d'une Chambre administrative à la Cour de Cassation : c'était là la véritable réforme à réaliser !

M. JEANNENEY combat très énergiquement les conclusions de M. le Rapporteur. La Commission d'administration chargée de l'examen, au fond, de la question des conseils de préfecture en a délibéré longuement et le texte auquel elle a donné son adhésion et qu'a accepté également la Commission de législation, saisie pour avis, sauvegarde tous les principes essentiels de notre droit. Pour ce qui est de la Commission des Finances, il lui appartient seulement de se prononcer sur les conséquences financières de la réforme proposée : or, il lui serait difficile de soutenir que la suppression des conseils de préfecture puisse ne pas se traduire par une économie pour le budget de l'Etat.

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Mais on devra continuer à payer les conseillers de préfecture !

M. JEANNENEY.- On leur donnera d'autres postes. D'ail.

leurs, je reconnais que la réforme eût été facilitée si le Gouvernement n'avait pas commis la faute de continuer à pourvoir aux vacances dans les conseils de préfecture pendant les dernières années, depuis que la suppression de ces juridictions était envisagée. Quoi qu'il en soit, les conseillers de préfecture, les greffiers des conseils de préfecture disparaîtront si la réforme est votée, et comme ils ne seront pas remplacés par d'autres fonctionnaires les charges du budget se trouveraient de ce fait sensiblement allégées. Il est vrai que le projet prévoit la création dans chaque département d'un fonctionnaire qui recueillerait les attributions administratives actuelles des conseillers de préfecture; mais cette création est d'ores et déjà rendue nécessaire par les obligations de plus en plus nombreuses et de plus en plus lourdes des secrétaires généraux : au surplus, ce n'est pas dans tous les départements, sans exception, que ladite création s'imposera.

On prétend que les tribunaux civils ont moins que les tribunaux administratifs le souci de l'intérêt fiscal et on invoque cette raison pour refuser de leur donner compétence en matière de contributions directes: mais en réalité la juridiction de droit commun a la main extrêmement lourde pour les contribuables dans les matières fiscales qui sont déjà de son ressort, les contributions indirectes, l'enregistrement.

Il n'y a donc aucun motif valable de ne pas transférer aux tribunaux civils la totalité des attributions fiscales des conseils de préfecture. Il n'y a aucun intérêt à conserver ces derniers, et il serait déconcertant de voir la Commission des Finances se mettre en travers de la première mesure qui doit procurer au budget une économie en

simplifiant nos rouages administratifs !

M. BOIVIN-CHAMPEAUX.- Je suis d'accord avec M. le Rapporteur : le système adopté par la Commission d'administration soulève des objections formidables, surtout parce qu'il piétine le principe de la séparation des pouvoirs : faire juger les litiges administratifs en première instance par les tribunaux civils et en appel par le Conseil d'Etat, c'est réaliser un mélange véritablement monstrueux. Depuis plus d'un siècle le contentieux des contributions directes et des taxes assimilées appartient aux conseils de préfecture, dont il constitue la grosse besogne ; les conseils de préfecture connaissent parfaitement cette matière ; en fait, ils jugent très bien et les recours contre leurs décisions portés devant le Conseil d'Etat sont extrêmement rares. A une époque où il y a un intérêt capital à assurer la rentrée exacte des impôts, est-il opportun de bouleverser les compétences en matière fiscale ? Les tribunaux civils ne connaissent rien aux contributions directes et ils continueront à n'y connaître rien, car ils n'auront que très rarement à s'en occuper, étant beaucoup plus nombreux que les Conseils de préfecture qu'ils seront appelés à remplacer si la réforme proposée est votée. Les juges civils ne peuvent avoir la même mentalité que les juges administratifs : ils ont une tendance invincible à se considérer exclusivement comme les défenseurs des intérêts des particuliers. Les investir des attributions fiscales actuelles des conseillers de préfecture, c'est courir une aventure très dangereuse. L'économie qui résulterait de là serait d'ailleurs très peu de chose au regard des pertes que le Trésor serait exposé à subir pour les raisons que je viens de dire.

Je demande donc à la Commission des Finances d'émettre

~~son~~ <sup>un</sup> avis défavorable à l'adoption du texte dont elle est saisie, ou, tout au moins, de ne se prononcer qu'après avoir entendu le Ministre des finances, qui est le plus intéressé dans cette affaire.

M. GUILLIER.- J'estime que la réforme qui nous est proposée peut être réalisée sans que les finances publiques courent les dangers qu'on a signalés. Les conseils de préfecture ne sont pas chargés d'un très gros travail ; alors, pourquoi ne transférerait-on pas aux tribunaux civils la connaissance des affaires qu'ils jugent actuellement ? Déjà les tribunaux civils ont compétence dans des affaires du même genre que celles qui viennent devant les conseils de préfecture, je veux parler du contentieux des contributions indirectes et de l'enregistrement.

M. FERNAND FAURE.- En matière d'enregistrement il s'agit surtout de droit.

M. GUILLIER.- Et en matière de contributions directes ?

M. FERNAND FAURE.- Là il s'agit surtout de fiscalité.

M. GUILLIER.- L'Etat a des intérêts fiscaux à défendre aussi bien en matière d'enregistrement qu'en matière de contributions directes. J'ajoute que dans certains cas on a peine à distinguer le domaine des tribunaux civils et celui des tribunaux administratifs et à l'intérieur de ce dernier la part, qui revient au Conseil d'Etat et celle qui revient aux conseils de préfectures. Pour toutes les raisons je crois qu'on peut supprimer les conseils de préfecture. Ceux-ci n'ont d'ailleurs aucune expérience véritable et l'on exagère quand on parle de leur compétence spéciale. En supprimant cette juridiction, on réduira les dépenses de l'Etat. C'est seulement dans quelques départe-

ments qu'il faudra créer un nouveau fonctionnaire à côté du secrétaire général; ailleurs, il suffira de donner des délégations spéciales à des fonctionnaires déjà existants, pour remplir les fonctions administratives actuellement dévolues aux conseillers de préfecture, par exemple pour la participation aux travaux des conseils de revision.

Pour conclure, je pense que nous pouvons donner un avis favorable à l'adoption d'une réforme qui entraînera une économie budgétaire.

M. PASQUET.- Me plaçant au point de vue de l'intérêt des justiciables, je me demande si les tribunaux civils substitués aux Conseils de préfecture pour connaître des litiges administratifs suivront la même procédure que les juridictions qu'ils remplaceront ?

M. JEANNENEY.- Oui, ils suivront la même procédure.

M. BOIVIN-CHAMPEAUX.- En effet, le projet déclare qu'en matière administrative les tribunaux civils suivront la même procédure que les conseils de préfecture, c'est-à-dire que devant eux le ministère des avoués et celui des avocats sera supprimé. Mais en fait les justiciables auront recours devant les tribunaux civils aux avoués et aux avocats aussi bien en matière administrative qu'en matière civile, parce qu'ils sont habitués à y recourir quand ils ont à se faire rendre justice par ces tribunaux.

M. HENRI ROY.- Les tribunaux civils sont déjà débordés par les affaires qui leur sont actuellement soumises : si on les charge du contentieux administratif, on augmentera encore le retard de leurs décisions. Comme d'ailleurs ils ne connaissent rien à ce contentieux, on sera amené à les renforcer au moyen de l'adjonction de spécialistes, et alors où sera l'économie qu'on attend de la suppression

des conseils de préfecture ? Les membres de ces derniers ne pourront, en outre, être privés du jour au lendemain de leurs émoluments : on n'aperçoit donc pas l'intérêt budgétaire immédiat de la réforme proposée.

M. LE RAPPORTEUR.- Voici quelle est ma position exacte dans l'affaire que nous examinons : je ne suis pas hostile à une réforme des conseils de préfecture qui sauvegarderait le principe de la séparation des pouvoirs et qui consisterait à substituer aux organismes actuels des conseils administratifs régionaux. Cette réforme supprimerait le grief que l'on fait aujourd'hui aux conseillers de préfecture d'être incompetents et insuffisamment occupés.

Si la Commission estime qu'il convient avant tout d'entendre le Gouvernement, c'est-à-dire les Ministres des finances, de l'intérieur et de la justice, je me rangerai à cet avis, en ajoutant que l'audition des Ministres pourrait avoir lieu au cours d'une réunion commune avec la Commission d'administration.

M. JEANNENEY.- Il me semble que la Commission des finances se trouverait dans une situation plus sûre et plus saine, si elle ne prenait parti pour aucun système en matière de réforme des conseils de préfecture et si elle se bornait à chiffrer les conséquences financières du système sur lequel elle est appelée à donner son avis. Pour l'aider à remplir cette tâche, le Gouvernement peut lui apporter d'utiles éléments d'information ; si c'est là l'objet de l'audition dont on a parlé, j'y consens ; mais s'il s'agit de reprendre ici la discussion sur les principes de la réforme, l'audition me paraît inutile, car ce n'est alors qu'un nouvel atermolement.

M. PAUL DOUMER.- Le Ministre des finances aurait son

mot à dire sur la réforme en se plaçant au point de vue de l'intérêt fiscal.

M. JEANNENEY.- D'accord.

M. BOIVIN-CHAMPEAUX.- Le sentiment du Sénat, tel qu'il s'est manifesté au cours d'une récente séance, où avait été appelée la discussion de l'affaire que nous venons d'examiner, ce sentiment, dis-je, est que nous devons entendre le Gouvernement.

M. LE PRESIDENT.- Je crois que si nous entendons le Gouvernement il n'y a pas lieu de nous réunir pour cette audition avec la Commission d'administration. (Adhésion).

M. LE RAPPORTEUR GENERAL.- Je demande que nous entendions les Ministres de l'intérieur et des finances (Adhésion).

La Commission consultée, décide d'entendre les Ministres de l'intérieur et des finances avant de se prononcer sur l'affaire qu'elle vient d'examiner.

ADOPTION D'UN PROJET DE LOI

CONCERNANT LA COMMUNE D'UGINE (Savoie)

Sur les rapports de M. ROUSTAN, la Commission :

1° adopte le projet de loi, adopté par la Chambre, tendant à autoriser la commune d'Ugine (Savoie) à établir une taxe de branchement aux égouts ;

AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION D'UN

PROJET DE LOI CONCERNANT LA COMMUNE DE LA CIOTAT

(Bouches-du-Rhône)

2° émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, adopté par la Chambre, tendant à autoriser la commune de la Ciotat (département des Bouches-du-Rhône) à établir une taxe de vidange.

COMPOSITION DE LA SOUS-COMMISSION  
DE CONTROLE DE LA DEFENSE NATIONALE

La Commission charge M. LE RAPPORTEUR GENERAL et  
M. HENRY CHERON, RAPPORTEUR SPECIAL DU BUDGET DE LA MARINE  
du contrôle de la Marine. M. LE RAPPORTEUR GENERAL et  
M. PAUL DOUMER, RAPPORTEUR SPECIAL DU BUDGET DE LA GUERRE  
ayant été précédemment chargés du contrôle de la guerre,  
la Sous-Commission de contrôle de la Défense Nationale com-  
prendra donc M. LE PRESIDENT, M. LE RAPPORTEUR GENERAL,  
MM. PAUL DOUMER ET HENRY CHERON.

DESIGNATION D'UN NOUVEAU RAPPORTEUR  
DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ATTRIBUTION DE SUB-  
VENTIONS ET DE SECOURS POUR CALAMITES PUBLIQUES.

Sur sa demande, M. SCHRAMECK est déchargé par la  
Commission du rapport sur le projet de loi, adopté par la  
Chambre, portant ouverture d'un crédit destiné à permettre  
*de secours pour la reconstitution des Capitaines défunts par)*  
l'attribution de subventions et de calamités publiques  
en 1922, 1923 et 1924.

Après un échange d'observations entre M. DAUSSET et  
le PRESIDENT, M. LE RAPPORTEUR GENERAL est chargé du rapport  
sur le projet de loi.

La Séance est levée à 16 heures 20 minutes.

Le Président  
de la Commission des Finances :

