
SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 4 avril 1979. — *Présidence de M. Michel Miroudot, vice-président.* — La commission s'est réunie en vue de procéder à la désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le développement des responsabilités des collectivités locales, renvoyé au fond à la commission des lois. Par neuf voix et quatre abstentions, la commission a désigné M. Paul Séramy.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 4 avril 1979. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — Le président a présenté le compte rendu de la mission d'information effectuée du 22 juillet au 4 août 1978 au Canada et à Saint-Pierre et Miquelon.

L'objectif de la mission au Canada consistait à apprécier l'importance relative de chacune des provinces visitées dans l'ensemble économique fédéral : Ontario, Québec, provinces

atlantiques. Les membres de la délégation ont pu vérifier que l'Ontario et sa capitale Toronto s'affirmaient de plus en plus comme le principal pôle du développement économique du pays. Le Québec connaît certaines difficultés, liées au vieillissement de ses structures de production et aux incertitudes qui pèsent sur son évolution politique. Les provinces atlantiques ne sont pas parvenues à accomplir une diversification des activités de production qui permette de compenser le déclin de l'économie maritime. Les inégalités considérables entre le niveau de développement des provinces appellent la mise en œuvre d'une action de péréquation du produit de la fiscalité et de transferts assurée par le Gouvernement fédéral. L'originalité de ces dispositifs explique que la mission ait attaché un intérêt particulier à la politique de lutte contre les disparités régionales.

La départementalisation, a souligné M. Chauty, ne paraît pas constituer un facteur décisif pour l'amélioration de la situation économique de Saint-Pierre-et-Miquelon. Compte tenu des difficultés que traverse la pêche, il semble impérieux d'utiliser les potentialités touristiques et commerciales que présente la position géographique de l'archipel.

Dans leurs interventions, MM. Ehlers, Berchet et Lenglet, membres de la délégation, ont confirmé l'analyse du président Chauty, soulignant notamment la dépendance du Canada vis-à-vis de l'économie américaine et l'inadaptation du statut départemental de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La commission a ensuite désigné **M. Pierre Perrin**, sénateur de l'Isère, comme candidat pour représenter le Sénat au sein du **conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers**.

La commission a procédé alors à la désignation, en qualité de **rapporteurs** :

— de **M. Laucournet** pour le projet de loi n° 205 (1978-1979) modifiant certaines dispositions de la loi n° 75-1255 du 27 décembre 1975 relative aux opérations d'**accession** à la **propriété** réalisées par les **organismes d'habitations à loyer modéré** ;

— de **M. Laucournet** pour la proposition de loi n° 98 (1978-1979) de M. Adolphe Chauvin, relative au **contrôle des aliénations volontaires des actions des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré** ;

— de **M. Berchet** pour la proposition de loi n° 188 (1978-1979) de M. Jacques Verneuil et plusieurs de ses collègues, tendant à réserver l'**appellation** contrôlée « **Cognac** » aux seules eaux-de-vie mises en bouteilles en chai Jaune d'Or ;

— de **M. Vadepiéd** pour la proposition de loi n° 212 (1978-1979) de **M. Edouard Le Jeune** et plusieurs de ses collègues, relative aux **contrats d'intégration** dans les **productions animales** ;

— de **M. Berchet** pour la proposition de loi n° 234 (1978-1979) de **M. Jacques Verneuil** et plusieurs de ses collègues, relative à la **commercialisation** des vins à appellation d'origine contrôlée : « **Pineau des Charentes** » ou « **Pineau charentais** ».

La désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 210 (1978-1979) de **M. Marcel Debarge** et plusieurs de ses collègues, étendant les conditions du versement destiné aux transports en commun et les modalités d'utilisation de son produit, a été reportée, en vue d'être coordonnée avec la désignation d'un rapporteur pour le projet de loi relatif à l'organisation des transports en commun dans la région d'Ile-de-France.

Le président a confirmé que le déplacement d'une **mission d'information en Chine**, pour étudier les orientations et la planification du développement économique de la République populaire de Chine et les perspectives de renforcement des échanges économiques, scientifiques et techniques entre ce pays et la France, aurait lieu à la fin du mois de juillet prochain. **M. Chauty** a demandé à ceux qui souhaitent faire partie de cette mission de lui faire connaître leur candidature par écrit au plus tard le 13 avril prochain.

Enfin, la commission a décidé que certains de ses membres participeraient à la **table ronde** organisée par le ministre des transports sur les **problèmes des transports collectifs interurbains**.

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES, DE LA DEFENSE ET DES FORCES ARMEES

Jeudi 5 avril 1979. — *Présidence de M. Jean Lecanuet, président.* — **M. Belin** a présenté ses **rapports** sur quatre **projets de loi** concernant des **accords de coopération** entre la **France** et la **République de Djibouti**. Après avoir dressé un tableau de la situation politique, économique et militaire de la République de Djibouti, ainsi que des relations entre le nouvel Etat et ses voisins, le rapporteur a indiqué que les conventions soumises à la commission s'inscrivaient dans le contexte de quatorze conventions, protocoles et accords conclus entre le mois de juin 1977 et le mois d'avril 1978, et dont l'objet est, d'une part, de définir

les principes d'une coopération diversifiée entre la République française et la République de Djibouti et, d'autre part, d'assurer la transmission harmonieuse de certaines attributions étatiques entre les deux pays. Le rapporteur a indiqué que ces conventions ne présentaient pas d'originalité particulière au regard d'accords analogues récemment conclus avec de nombreux Etats africains. La commission a suivi son rapporteur en se prononçant en faveur de l'approbation des projets de loi :

— n° 190 (1978-1979), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation de l'accord de coopération en matière économique et financière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977, ensemble l'échange de lettres en date du 26 janvier 1978 ;

— n° 191 (1978-1979), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation de la convention relative au concours en personnel apporté par le Gouvernement de la République française au fonctionnement des services publics de la République de Djibouti, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, ensemble cinq annexes et un échange de lettres, signés à Djibouti le 28 avril 1978 ;

— n° 192 (1978-1979), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti relative au transfert du privilège de l'émission monétaire à la République de Djibouti, faite à Djibouti le 27 juin 1977 ;

— n° 193 (1978-1979), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation du protocole provisoire fixant les conditions de stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Djibouti, signé le 27 juin 1977.

M. Jung a été désigné comme rapporteur des propositions de loi relatives au **financement des élections européennes** au suffrage universel direct de l'Assemblée des Communautés européennes n° 132 (1978-1979), adoptée par l'Assemblée Nationale, n° 138 (1978-1979) rectifiée, présentée par M. Marc Jacquet et les membres du groupe R. P. R., et n° 169 (1978-1979), présentée par les membres du groupe communiste. M. Jung qui, avant sa désignation comme rapporteur, avait fait part de son intention de conclure au rejet de ces propositions, a été choisi de préférence à M. Boucheny, par quinze voix contre deux et trois absten-

tions. M. Boucheny, en présentant sa candidature, avait indiqué son intention de rédiger un rapport concluant en faveur de l'adoption des propositions soumises au Sénat.

M. Boucheny a demandé que la commission se prononce dans de brefs délais sur les trois propositions de loi qui lui sont soumises. Le président a demandé au rapporteur de faire savoir dès que possible à la commission dans quels délais il estime pouvoir rapporter ce texte. La commission a ensuite désigné :

— **M. Genton** comme rapporteur du projet de loi n° 171 (1978-1979) concernant une convention entre la France et la Jordanie sur la protection des investissements ;

— **M. Jung** comme rapporteur du projet de loi n° 172 (1978-1979) concernant un accord de siège entre la France et la commission centrale de navigation du Rhin ;

— **M. Bosson** comme rapporteur du projet de loi n° 194 (1978-1979) relatif à diverses modifications de frontière entre la France et la Suisse.

M. d'Aillières a, par ailleurs, été désigné pour rapporter la proposition de résolution n° 198 tendant à créer une commission de contrôle des biens fonciers et immobiliers du ministère de la défense.

Le programme des missions futures de la commission a été évoqué à la suite d'un échange de vues auquel ont pris part le président, MM. Pontillon, Mont et Boucheny. En outre, à la demande de MM. Pontillon, d'Aillières et Chaumont, le président a chargé le secrétariat de la commission d'établir un programme de visites d'installations militaires.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 4 avril 1979. — *Présidence de M. Robert Schwint, président, puis de M. Jacques Henriet, vice-président.* — Le président a fait une communication à la commission sur le contrôle de l'application des lois entre le 16 septembre 1978 et le 15 mars 1979.

Il a rappelé que, suivant une procédure et un rythme désormais traditionnels, et en conformité avec les instructions du bureau du Sénat, la présidence de la commission avait pris toutes mesures utiles pour que se poursuive la tenue à jour systématique, pendant le semestre de référence, du tableau retraçant l'action du Gouvernement en matière de mise en application des lois votées par le Sénat sur le rapport de la commission des affaires sociales.

Les appréciations portées il y a six mois pour caractériser cette action, et surtout ses résultats, demeurent *grosso modo* valables et peuvent ainsi se résumer :

— persistance d'un arriéré non négligeable pour des lois parfois anciennes d'une dizaine d'années ; les gouvernements de l'époque n'ayant pas apporté suffisamment d'intérêt à leur mise en application rapide, elles restent, en tout ou partie, lettre morte, soit que leurs orientations ne correspondent plus à celles qui ont inspiré les gouvernements ultérieurs, soit que, dans quelques cas, les travaux préliminaires à l'établissement des textes réglementaires indispensables se poursuivent encore actuellement, mais à une cadence si ralentie qu'elle n'a plus rien à voir avec la précipitation trop souvent imposée au Parlement pour l'examen de la législation de base ;

— poursuite, malgré certains signes d'essoufflement, de l'effort déjà constaté pour une mise en application relativement rapide des lois plus récentes.

On peut noter que les réponses du ministre de la santé et de la sécurité sociale, du ministre du travail et de la participation, du ministre de la défense aux questionnaires qui leur avaient été adressés au début de janvier par la présidence de la commission sont parvenues dans les délais souhaités ; il n'en a pas été de même pour certains autres ministres ou secrétaires d'Etat appelés à être premiers signataires ou cosignataires de dispositions à prendre pour l'application de mesures législatives votées sur rapport de la commission.

Du pointage systématique des décrets, arrêtés et circulaires attendus, comme des réponses officiellement reçues ou, en leur absence, et à titre subsidiaire, des indications recueillies officieusement auprès des services ministériels concernés, il apparaît que la situation globale peut être jugée relativement satisfaisante.

Elle peut être ainsi résumée :

— sur les trente-trois lois votées au cours de la session d'automne 1978 et de la session extraordinaire qui l'a suivie (compte non tenu des onze textes relatifs à la ratification de traités, d'accords ou de conventions internationaux), neuf avaient été soumises pour le fond à la commission des affaires sociales qui avait formulé en outre un avis sur trois projets renvoyés pour le fond à d'autres commissions ;

— sur les neuf lois en question, quatre peuvent être considérées comme aussitôt applicables, dans la mesure où aucun texte d'application n'est expressément prévu ; les autres n'ont encore fait l'objet d'aucune précision d'ordre réglementaire ;

— sept lois plus anciennes ont donné lieu à la publication de textes réglementaires soit expressément nécessaires, soit inspirés par l'opportunité de certaines précisions ;

— par contre, et pour la première fois depuis quelques années, une seule loi est entrée entièrement et totalement en application pendant le semestre de référence grâce à la publication de tous les textes attendus ; cela justifie l'allusion faite ci-dessus aux signes de l'« essoufflement » relatif qui semble affecter le travail d'élaboration réglementaire.

Le président Schwint a encore indiqué qu'il serait sans doute fastidieux pour les commissaires de prendre connaissance, sous la forme ingrate d'une liste énumérative, de l'inventaire des textes réglementaires publiés entre le 16 septembre 1978 et le 15 mars 1979 ; chacun sera cependant sans doute satisfait de savoir qu'un tableau chronologique détaillé peut être consulté quand il le désire. De même apparaît-il inutile d'analyser, en séance plénière de la commission, l'intégralité des informations d'ordre seulement technique recueillies à propos de la mise en application par le Gouvernement des textes législatifs : pour l'essentiel, les travaux nécessaires se poursuivent à un rythme relativement lent, parfois freiné par l'obligation législative ou l'opportunité de négociations inter-ministères, de consultations des institutions ou commissions techniques spécialisées et des organismes représentatifs des différents milieux sociaux ou professionnels concernés.

Il peut être cependant intéressant de disposer de quelques précisions sur des textes à propos desquels les indications données par le Gouvernement portent la trace d'une certaine évolution ou de difficultés particulières.

— *Loi n° 72-1150 du 23 décembre 1972 concernant la prime de mobilité dont peuvent bénéficier les travailleurs privés d'emploi.* — L'article 5 prévoit des mesures d'adaptation dans les D. O. M. ; le Gouvernement n'a pris aucun texte d'application, ne considérant pas opportun d'encourager la mobilité des travailleurs de la métropole, en raison des graves problèmes d'emploi que connaissent déjà ces départements.

— *Loi n° 72-1169 du 23 décembre 1972 concernant la rémunération mensuelle minimale.* — L'article 9 prévoit l'adaptation aux salariés agricoles dans les D. O. M. ; l'application de cette dernière mesure sera examinée à l'occasion de la préparation du décret prévu à l'article 12-II de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi.

— *Loi n° 73-9 du 4 janvier 1973 relative à l'actionnariat du personnel de la Société nationale industrielle aérospatiale (S. N. I. A. S.) et de la Société nationale d'études et de construc-*

tion de moteurs d'avions (S. N. E. C. M. A.). — Les distributions d'actions au personnel de ces deux sociétés n'ont jamais été effectuées en raison de leur situation financière difficile, liée au ralentissement de leur production, et en particulier la mévente du Concorde ; le projet de décret qui avait fait l'objet d'étude préliminaire au sein du ministère concerné ne pourra être réexaminé que lorsque les résultats de ces entreprises se seront durablement améliorés ; néanmoins, un projet de décret a été examiné par le Conseil d'Etat et semble actuellement soumis à l'étude du ministre du budget.

— *Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.* — La préparation des derniers décrets nécessaires semble progresser dans l'ensemble ; des difficultés sérieuses n'ont pas encore trouvé de solution pour les articles 15-2, 21, 32, 48, 49 (pour les installations privées ouvertes au public), 39 et 60 (pour l'extension de l'allocation compensatrice dans les D. O. M.).

— *Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.* — La préparation de la plupart des textes attendus se poursuit normalement ; l'application de l'article 29 relatif aux établissements de formation des travailleurs sociaux se trouvera retardée de manière notable par la complexité des problèmes posés et la difficulté des négociations à mener à bonne fin ; on peut cependant souligner que les délais nécessaires à l'élaboration des décrets non publiés ne semblent pas nuire au fonctionnement des écoles dont les dépenses sont déjà très largement prises en charge par l'Etat.

— *Loi n° 75-626 du 11 juillet 1975 relative aux laboratoires d'analyses de biologie médicale et à leurs directeurs et directeurs adjoints.* — La situation des directeurs ou directeurs adjoints qui auraient exercé dans les anciens départements français d'Algérie antérieurement au 1^{er} juillet 1962 et qui n'auraient pas repris leurs activités en France avant le 15 juillet 1975 pose un problème relativement délicat compte tenu de l'évolution très rapide des sciences et des techniques en matière de biologie médicale qui ne permet pas d'envisager l'ouverture sans précautions de l'accès à des fonctions de direction aux personnes ayant interrompu des activités professionnelles en ce domaine pendant une trop longue période ; on peut toutefois noter qu'aucune demande individuelle tendant au bénéfice des dispositions transitoires prévues n'a été présentée.

— *Loi n° 77-769 du 12 juillet 1977 relative au bilan social.* — L'article L. 438-9 du code du travail et l'article 4 non codifié de cette loi assujettissent, sous réserve d'adaptations, les établissements publics à l'application de ce texte ; les études

préparatoires devant conduire à la publication des décrets sont actuellement en cours pour la plupart des entreprises publiques et ne laissent pas prévoir de difficultés majeures pour le plus grand nombre d'entre elles ; par contre, en ce qui concerne l'Agence nationale pour l'emploi, des raisons d'opportunité semblent avoir conduit à reporter jusqu'à présent la mise à l'étude du problème ; s'agissant des « services de l'Etat, dont les conditions de fonctionnement sont assimilables à celles d'une entreprise », les services de la fonction publique n'ont pas, à l'heure actuelle, fait connaître l'état d'avancement d'éventuels textes d'application.

Telles sont les informations que le président Schwint a déclaré vouloir donner aux membres de la commission.

M. Crucis, qui avait, en son temps, été rapporteur du projet de loi, a, pleinement approuvé par l'ensemble de la commission, déploré que la loi n° 78-4 du 2 janvier 1978 relative aux régimes d'assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse applicables aux ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses n'ait encore fait l'objet d'aucun texte d'application.

Il a été ensuite procédé à des **nominations de rapporteurs**. Ont été désignés :

— **M. Robini**, pour le projet de loi n° 244 (1978-1979) relatif à la **vaccination antivarioloque**.

— **M. Rabineau**, pour la proposition de loi n° 216 (1978-1979) de M. Séramy, portant mesures destinées à réduire le **chômage** par le rajustement des seuils sociaux ;

— **M. Viron**, pour la proposition de loi n° 224 (1978-1979) de M. Dumont, tendant à maintenir aux ayants droit des affiliés au **régime minier** le bénéfice du régime spécial ;

— **M. Gamboa**, pour la proposition de loi n° 227 (1978-1979) de M. Lefort, tendant à modifier la loi n° 74-1044 du 9 décembre 1974 donnant vocation à la **qualité de combattant** aux personnes ayant participé aux opérations effectuées en **Afrique du Nord**, entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962 ;

— **M. Viron**, pour la proposition de loi n° 228 (1978-1979), dont il est l'auteur, relative à l'organisation de la **sécurité sociale** dans les mines et pour la proposition de loi n° 229 (1978-1979), dont il est également l'auteur, tendant à élargir les conditions d'attribution de la **médaille d'honneur du travail** ;

— **M. Touzet**, pour la proposition de loi n° 231 (1978-1979) de M. Lefort, tendant à célébrer le **3 mai** comme **fête nationale** ;

— **M. Béranger**, pour la proposition de loi n° 235 (1978-1979), dont il est l'auteur, tendant à l'aménagement et à la **réduction du temps de travail hebdomadaire** ;

— **M. Rabineau**, pour la proposition de loi n° 236 (1978-1979) de **M. Palmero**, tendant à porter aménagement du **repos hebdomadaire** ;

La commission a décidé de demander le **renvoi pour avis** de la proposition de loi n° 531 (1977-1978) de **M. Caillaudet**, tendant à modifier les conditions de **mode de placement** dans les établissements de soins prévus par la loi du 30 juin 1838 relative à la lutte contre les **maladies mentales**, dont la commission des lois est saisie au fond, et désigné **M. Mézard** comme **rapporteur pour avis**.

La commission a également procédé à un **échange de vues** sur l'inscription éventuelle à l'ordre du jour d'une prochaine séance de l'examen de la proposition de loi n° 527 (1977-1978) de **M. Henriet**, tendant à créer, sans dépense nouvelle, une **indemnisation du congé parental** d'éducation permettant de libérer plusieurs milliers d'emplois.

M. Labèguerie, rapporteur, a souligné l'intérêt et les limites du texte et le président **Schwint** a rappelé les conditions dans lesquelles le principe de l'indemnisation du congé parental avait été évoqué à l'occasion de la discussion de la loi portant réforme de l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. A la suite des observations présentées par **M. Henriet**, il a été décidé de poursuivre l'étude de la proposition de loi.

La commission a ensuite entendu un **exposé introductif** de **M. Chérioux**, rapporteur pour avis, sur le projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des responsabilités des collectivités locales**.

M. Chérioux, après quelques observations générales sur le projet de loi, s'est attaché à présenter les grandes lignes des dispositions prévues par le titre II du texte en matière de transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans les domaines de l'action sociale et de la santé et à souligner la complexité des problèmes soulevés. Le dispositif proposé au Parlement, a-t-il exposé, répond aux préoccupations exprimées par la commission dans l'avis présenté à l'occasion du budget pour 1979, dans la mesure où il met fin au système des financements croisés, tel qu'il a été établi en 1955. Etat et collectivités locales se verraient attribuer des compétences propres et exclusives. Les collectivités auraient en charge les formes d'aides et de services qui relèvent plus particulièrement de la solidarité de voisinage : aide à domicile et hébergement des personnes âgées, aide médicale de droit commun, service social polyvalent ; protection maternelle et infantile, santé scolaire, actuellement

à la charge intégrale du budget de l'Etat. L'Etat, pour sa part, prendrait la responsabilité des formes d'aide dont les modalités d'attribution sont proches des règles de la sécurité sociale (allocations d'aide sociales aux handicapés, par exemple), les cotisations d'assurance maladie pour les assurés sans ressources, et les formes d'intervention qui s'inscrivent plutôt dans une politique d'envergure nationale ou qui concernent des catégories de population moins bien intégrées dans la vie locale : aide sociale à l'enfance, aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, sectorisation psychiatrique, alcoolisme, toxicomanie, centres d'hébergement.

La décentralisation, selon M. Chérioux, est acceptable sous certaines conditions. Il convient, tout d'abord, que le transfert de charges financières s'accompagne des moyens de maîtriser la dépense et de gérer effectivement les secteurs confiés aux collectivités locales, autrement dit, qu'il s'agisse d'une décentralisation véritable. Tel ne semble pas être le cas, ni en matière d'aide médicale, ni en matière d'hébergement des vieillards invalides dans les établissements de long séjour relevant du secteur sanitaire. Il serait ensuite souhaitable que ne soit pas remise en cause la procédure de coordination des équipements sociaux et médico-sociaux mise en place dans le cadre de la loi sociale du 30 juin 1975. Enfin, il conviendrait, pour éviter des politiques trop divergentes dans l'admission à l'aide sociale, laissées à l'appréciation des commissions d'admission, que soient établis des barèmes fixés soit au niveau du département, par le conseil général, soit même, pour certains éléments, au niveau national. La réforme, en effet, ne doit pas se traduire par un accroissement des disparités de traitement entre citoyens selon qu'ils relèvent d'une commission d'admission plus ou moins généreuse, ou d'une collectivité plus ou moins riche, s'agissant de l'aide sociale légale et non facultative.

L'éclatement du pouvoir de décision entre plusieurs collectivités pose en outre le problème de la cohérence de la politique sociale, qui risque d'être remise en cause, par exemple dans le domaine de l'enfance, ainsi que celui de l'organisation administrative des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, sans oublier le sort des personnels concernés. Il faut trouver les moyens de limiter le plus possible les risques de désorganisation du service, au moins par le maintien d'une direction départementale de l'action sanitaire et sociale unique, disposant si nécessaire de services ayant des attributions communes à l'Etat et au département, moyennant une répartition des charges déterminées par voie de convention. Il est également indispensable de bouleverser le moins possible les statuts des personnels

Evoquant ensuite les aspects financiers de la réforme, le rapporteur pour avis a fait état des mécanismes de compensation prévus par le projet de loi et formulé un certain nombre de critiques. Au niveau national, les transferts seraient financièrement neutres, ce qui signifie que le budget de l'Etat n'accroîtra pas sa participation globale aux dépenses d'aide sociale et de protection sanitaire. Or, le Parlement dénonce, depuis longtemps le coût trop élevé de ces dépenses pour les collectivités. Dans chaque département, il est prévu de compenser le solde créditeur ou débiteur, soit par variation de la dotation globale de fonctionnement soit par transfert de recettes fiscales, de façon à ne pas modifier, au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, la charge financière supportée effectivement par les différents départements. Ce système présente l'inconvénient majeur de « cliquer » la situation résultant de l'application du barème de répartition des dépenses entre Etat et collectivités locales fixé par le décret de 1955, alors que la richesse relative des départements a évolué depuis cette date. En outre, seraient défavorisés les départements qui ont mené les politiques sociales les moins dynamiques. Enfin, compte tenu de l'incertitude quant à l'évolution respective des divers postes de l'action et de l'aide sociales et à celle de la situation économique générale, il est fort probable que les sommes versées au titre de la compensation, indexées sur le produit de la taxe à la valeur ajoutée, évolueront moins rapidement que les dépenses d'aide sociale, ce qui mettra les collectivités locales en difficulté. Il serait donc indispensable de moduler la compensation selon les capacités financières et les besoins réels des différents départements.

Pour conclure, M. Chérioux a souligné combien il lui semblait difficile de délibérer sur une loi-cadre sans même connaître le contenu probable des projets de lois complémentaires, encore à l'étude, qui, seuls, permettraient d'apprécier la portée prévisible des transferts de compétence envisagés. Il a invité ses collègues à lui faire part de leurs observations pour l'aider dans sa réflexion sur un texte aux implications aussi complexes.

M. Gamboa a déclaré partager les réserves exprimées par le rapporteur pour avis. Selon certaines simulations, la réforme se traduirait par un transfert de charge sur les collectivités locales de 7 milliards pour l'aide sociale et de 1 milliard 700 millions en matière de bourses scolaires. La décentralisation risque de mettre en cause l'égalité des citoyens devant la loi et de placer les collectivités en situation délicate si elles n'ont pas les moyens financiers suffisants pour faire face à l'accroissement inéluctable des dépenses d'aide sociale.

M. Béranger a approuvé les interrogations posées par M. Chérioux. Se déclarant, comme lui, favorable à la suppression des financements croisés, il a estimé indispensable que le Parlement prenne le temps de la réflexion et soit mieux éclairé sur les incidences financières des transferts de compétences.

M. Rabineau a souligné l'inégale richesse des départements et insisté sur la charge particulièrement lourde pesant sur les départements ruraux qui abritent de nombreux établissements pour personnes âgées. Il a également considéré comme insuffisantes les simulations financières élaborées jusqu'à présent.

M. Chérioux a rappelé que la commission des lois, saisie au fond, semblait décidée à aboutir rapidement. La commission des affaires sociales ne peut donc rester en retrait et doit affermir ses positions. D'autre part, il a fait part des simulations effectuées, par le ministère de l'intérieur, département par département, sur la base des dépenses exposées en 1977, qui devraient être très prochainement communiquées aux sénateurs.

Il a déclaré retenir de cette discussion préliminaire, pour l'essentiel, que la commission ne semblait pas hostile à une mise en cause éventuelle du transfert aux collectivités locales de l'aide médicale et de l'aide à l'hébergement des personnes âgées invalides, et restait favorable à ce que soit redéfinie la répartition des charges entre l'Etat et les collectivités département par département.

Jeudi 5 avril 1979. — Présidence de M. Jacques Henriet, vice-président. — La commission a procédé à l'audition de **Mme Simone Veil, ministre de la santé et de la famille**, sur le projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des responsabilités des collectivités locales (dispositions intéressant la santé et l'action sociale)**.

Inspirée par la nécessité de clarifier les responsabilités, de mieux maîtriser les dépenses et de développer l'initiative locale, a exposé le ministre, la réforme prévoit, pour atteindre ces objectifs, un allègement des normes, la création d'une dotation globale d'équipement, et la répartition entre l'Etat et les collectivités locales des compétences en matière d'aide sociale et de protection sanitaire. Selon les critères retenus par le Gouvernement, seraient rattachés aux collectivités les équipements et services de voisinage, et les prestations d'aide sociale nécessitant une appréciation individuelle des situations. L'Etat, en revanche, financerait les prestations dont le montant et les conditions d'attribution sont définis au niveau national, pren-

drait en charge les secteurs dans lesquels la solidarité locale s'exerce moins aisément et assurerait la fonction de contrôle.

Ces principes étant posés, la réforme aurait des prolongements sur l'organisation des services extérieurs. Selon Mme Veil, l'unité du service devrait être préservée, dans un souci d'efficacité. Afin d'éviter le bouleversement des situations des personnels concernés, les changements de statut s'accompagneraient toujours d'un droit d'option et les droits acquis seraient garantis. Il conviendra sans doute d'aménager l'organisation de l'admission à l'aide sociale en garantissant l'impartialité des commissions cantonales et le caractère juridictionnel des voies de recours contre leurs décisions. Enfin, le Gouvernement entend également développer l'initiative des services extérieurs dans les domaines d'action relevant de la compétence exclusive de l'Etat, tels que l'aide sociale à l'enfance.

Le ministre a ensuite évoqué les conséquences financières de la réforme en insistant sur les différents facteurs susceptibles d'entraîner un ralentissement de la hausse des dépenses, au cours des prochaines années, dans les secteurs confiés aux collectivités locales. La loi d'orientation en faveur des handicapés a pris son plein effet : l'effort d'équipement pour les personnes âgées devrait se ralentir et le développement de la sectorisation parvenir à son terme ; la progression du minimum vieillesse, l'accroissement de la prise en charge par la sécurité sociale des soins aux personnes âgées hébergées, la mise en œuvre de la généralisation de la sécurité sociale, les efforts entrepris pour maîtriser les coûts de la santé sont autant de facteurs susceptibles d'alléger la charge de l'aide aux personnes âgées et de l'aide médicale laissées aux collectivités locales. Enfin, le rapprochement du décideur et du payeur devrait permettre un meilleur contrôle de la dépense sociale.

Après l'exposé du ministre, **M. Chérioux, rapporteur pour avis**, a exprimé ses principales préoccupations. Si la suppression des financements croisés et l'allègement des normes lui paraissent des mesures opportunes, le fait que les élus participent aux commissions d'admission n'est pas, à son avis, un critère suffisant pour imposer aux collectivités certaines charges, telles que l'aide médicale ou l'hébergement des personnes âgées invalides dans les établissements sanitaires, départements et communes n'ayant en l'espèce aucune prise sur l'organisation des services et la maîtrise des coûts. Par ailleurs, la répartition proposée risque de mettre en cause l'unité de l'action sociale dans le domaine de la politique de l'enfance. En matière financière, aucune révision n'est envisagée du barème de 1955 qui

définit, dans chaque département, la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale et de protection sanitaire. Quant à l'évolution à venir des dépenses, le rapporteur pour avis n'a pas partagé l'optimisme du ministre, les coûts étant en effet constitués en majorité de frais de personnels qui tendent à augmenter plus rapidement que le coût de la vie. Enfin, il a demandé au ministre si la coordination des équipements sociaux serait maintenue.

M. Boyer a signalé que la prise en charge des nomades, à l'occasion principalement de leurs rassemblements, et des ouvriers des chantiers mettait en déséquilibre le budget des communes d'accueil. Il a insisté sur le coût croissant de la sectorisation psychiatrique sans diminution des dépenses des hôpitaux. Enfin, il a demandé que les incidences financières de la réforme fassent l'objet d'une simulation sur quelques départements types.

Pour **M. Labèguerie**, la mobilité des personnes âgées met en cause la notion de solidarité de voisinage et grève le budget des collectivités disposant de capacités d'hébergement importantes.

M. Touzet a observé que le dégrèvement du ticket modérateur, à compter d'un certain niveau de frais, constituait une incitation à la dépense de santé.

M. Henriet a interrogé le ministre à propos des incidences de la généralisation de la sécurité sociale sur les coûts d'aide médicale.

En réponse à **M. Chérioux**, **Mme Veil** a notamment estimé qu'un transfert éventuel de l'aide médicale à l'Etat présenterait l'inconvénient de ne pas sensibiliser les commissions d'admission sur le poids des dépenses engagées. Elle a estimé indispensable l'instauration d'un forfait d'hébergement uniforme pour toutes les formes d'hospitalisation, précisé que le dispositif de coordination des équipements sociaux serait maintenu, et considéré que les problèmes de compensation financière entre l'Etat et les collectivités locales relevaient de la compétence du ministre de l'intérieur.

A. M. Boyer, elle a rappelé que les nomades étaient pris en charge au titre de l'aide sociale par l'Etat.

En réponse à **M. Touzet**, elle a souligné certaines incohérences des règles d'exonération du ticket modérateur.

Enfin, elle a répondu à **M. Henriet** que la généralisation de la sécurité sociale aurait des conséquences financières neutres pour l'aide sociale, mais favorables pour les collectivités locales, la prise en charge des cotisations par l'Etat compensant la prise en charge des soins aux non-assurés sociaux par les communes et les départements.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 4 avril 1979. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a nommé :

— **M. Joseph Raybaud, rapporteur** pour avis du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des responsabilités des collectivités locales.**

— **M. Gustave Héon, rapporteur** du projet de loi n° 173 (1978-1979) autorisant l'**approbation de l'échange de lettres** du 19 janvier 1978 entre le **Gouvernement de la République française** et le **Gouvernement de l'Etat espagnol** sur les **questions fiscales** concernant les **locaux de l'Etat français** en Espagne et ceux de l'Etat espagnol en France.

— **M. Marcellin, rapporteur** de la proposition de loi n° 344 (1977-1978) de M. Pierre Schiélé, **modifiant l'article 18, alinéa 4, de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions.**

— **M. Descours Desacres, rapporteur** de la proposition de loi n° 386 (1977-1978) de M. Georges Berchet tendant à assurer aux groupements de communes les mêmes droits qu'aux communes en matière de **remboursement de la taxe à la valeur ajoutée acquittée sur leurs dépenses d'investissement.**

— **M. Francou, rapporteur** de la proposition de loi n° 508 (1977-1978) de M. Francis Palmero modifiant la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978 relative à l'**indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens.**

— **M. Ballayer, rapporteur** de la proposition de loi n° 512 (1977-1978) de M. Fernand Chatelain tendant à rétablir, sous forme de détaxe, la **ristourne sur l'essence** en faveur des **chauffeurs de taxi.**

— **M. Tournan, rapporteur** de la proposition de loi n° 515 (1977-1978) de M. Paul Jargot tendant au **rétablissement de la distillation en franchise de dix litres d'alcool pur par récoltant.**

— **M. Moinet, rapporteur** de la proposition de loi n° 56 (1978-1979) de M. Paul Jargot tendant à protéger l'**épargne populaire** en indexant le montant du livret A de caisses d'épargne sur l'augmentation du coût de la vie.

— **M. Descours Desacres, rapporteur** de la proposition de loi n° 57 (1978-1979) de M. Raymond Dumont tendant à **supprimer la taxe à la valeur ajoutée sur les attributions de charbon aux agents des houillères.**

— **M. Raybaud, rapporteur** de la proposition de loi n° 66 (1978-1979) de M. Louis Longequeue, tendant à instituer une **taxe d'ouverture intempesive de chaussée** et à **compléter le code des communes**.

— **M. Duffaut, rapporteur** de la proposition de loi n° 109 (1978-1979) de M. Marcel Rosette portant sur le **financement des collectivités locales**.

— **M. Fourcade, rapporteur** de la proposition de loi n° 195 (1978-1979) de Mme Brigitte Gros sur la **création d'un impôt annuel** et déclaratif sur la **fortune**.

— **M. Fortier, rapporteur** de la proposition de loi n° 202 (1978-1979) de M. Serge Boucheny, tendant à aligner les **taux des contingents d'aide sociale** versés par l'Etat à la ville de Paris sur ceux appliqués aux départements les moins favorisés après Paris.

— **M. Blin, rapporteur** de la proposition de résolution n° 461 (1977-1978) de M. Anicet Le Pors, tendant à instituer une **commission d'enquête sur les fonds publics attribués aux entreprises**.

Par ailleurs, ont été désignés pour représenter le Sénat :

— **M. Poncelet**, comme **suppléant** de M. de Montalembert au **comité de contrôle du fonds forestier national**.

— **M. Fortier** à la **commission des comptes de la sécurité sociale**.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait part à la commission du **programme de travail** pour la présente session.

La commission a confirmé les désignations effectuées antérieurement pour une mission d'information en République populaire de Chine.

Elle a ensuite entendu le **rapport pour avis** de **M. Yves Durand** sur le projet de loi n° 84 (1978-1979) adopté par l'Assemblée Nationale et relatif aux **fonds communs de placement**.

Le rapporteur pour avis a d'abord rappelé les caractéristiques de cette forme de placement et les buts recherchés à travers les dispositions proposées par le projet de loi. Il a procédé à une analyse détaillée des articles 16, 17 et 17 bis (nouveau).

Sur proposition de M. Yves Durand et après un débat auquel ont pris part MM. Descours Desacres et Perrein, la commission a approuvé un **amendement** tendant à assouplir les conditions d'application de l'**article 17 bis (nouveau)**.

Sous cette réserve, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi qui lui était soumis.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mercredi 4 avril 1979. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a tout d'abord désigné les **rapporteurs** suivants :

— **M. de Tinguy**, pour le projet de loi n° 221 (1978-1979) donnant force de loi à la partie législative du **code des communes**, modifiant certaines dispositions de ce code, et complétant la loi du 10 août 1871 **relative aux conseils généraux** ;

— **M. Rudloff**, pour le projet de loi n° 247 (1978-1979) relatif aux **tribunaux de commerce**, et pour la proposition de loi n° 211 (1978-1979), de M. Georges Berchet, tendant à favoriser la **suppression des bâtiments en ruine** ;

— **M. Dailly**, pour la proposition de loi constitutionnelle n° 186 (1978-1979), de M. Gaston Pams, tendant à modifier les **articles 28 et 48 de la Constitution**, et pour sa proposition de loi organique n° 220 (1978-1979) tendant à compléter l'**article L. O. 296 du code électoral** ;

— **M. Fréville**, pour la proposition de résolution n° 200 (1978-1979), de M. Pierre Marcihacy, tendant à la constitution d'une **commission d'enquête** chargée d'examiner la **régularité et la sincérité des sondages de nature politique** faisant l'objet d'une publication ;

— **M. Virapoullé**, pour la proposition de loi n° 26 (1978-1979), de M. Charles Lederman, tendant à reconnaître la **compétence de la juridiction prud'homale** sur l'ensemble du contentieux relatif au **droit de licenciement** ;

— **M. Ooghe**, pour la proposition de loi n° 86 (1978-1979), de M. Marcel Rosette, portant sur les **pouvoirs et les libertés des collectivités locales** dans l'exercice de la souveraineté populaire ;

— **M. Lederman**, pour la proposition de loi n° 213 (1978-1979), de Mme Roland Perlican, tendant à la **protection des femmes victimes de violences ou de sévices de la part de leur conjoint**, et pour sa proposition de loi n° 233 (1978-1979), tendant à **l'abolition de la peine de mort** ;

— **M. Tailhades**, pour la proposition de loi n° 223 (1978-1979), de M. Charles Lederman, tendant à modifier l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 de manière que la **vérité des faits diffamatoires** puisse être prouvée même s'ils remontent à plus de dix

ans, nonobstant l'amnistie, lorsqu'il s'agit de **crimes de guerre, de faits de collaboration avec l'ennemi** et de faits ayant pu donner lieu à des **sanctions au titre de l'épuration**, pour la proposition de loi n° 225 (1978-1979), de M. Charles Lederman, tendant à modifier la loi du 29 juillet 1881 de manière à permettre aux **associations de résistants et déportés** de se porter **partie civile contre les diffamateurs de la Résistance et contre les apologistes de la trahison, de la collaboration et des crimes nazis**, et pour la proposition de loi n° 237 (1978-1979), de M. Henri Caillavet, tendant à modifier l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

La commission a ensuite procédé à la nomination des **membres** composant la **mission** devant se rendre en **Chine** au cours de l'été.

Ont été nommés *membres titulaires* : **MM. Jozeau-Marigné, Champeix, Virapoullé, de Cuttoli** ; *membres suppléants* : **MM. Dailly, Sérusclat, de Hauteclocque et Ooghe**.

La commission a ensuite procédé à l'examen de la **suite du rapport de M. Tailhades** sur le projet de loi n° 42 (1978-1979) relatif aux **droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime par son auteur**.

M. Tailhades a rappelé que ce texte avait déjà fait l'objet d'un premier examen en commission des lois, le 14 mars dernier, et qu'il prévoyait la confiscation des profits tirés de l'exploitation du récit d'un crime par son auteur, dans le souci d'améliorer l'indemnisation des victimes.

Le rapporteur s'est tout d'abord interrogé sur la portée réelle du projet en évoquant les textes actuels destinés à empêcher des criminels qui font le récit de leur crime d'en retirer des profits abusifs (articles 29 à 31 du code pénal sur l'interdiction légale ; article 24, alinéa 3, de la loi de 1881 sur la liberté de la presse réprimant l'apologie du crime, etc.).

Puis, il a fait part de ses craintes en ce qui concerne l'interdiction faite à quiconque de percevoir des profits sur la diffusion et l'adaptation du récit d'un crime par son auteur.

Il a estimé qu'en pratique, une telle interdiction aurait un effet dissuasif risquant ainsi de restreindre de façon excessive la liberté d'expression.

Il a regretté que le projet, bien qu'il porte dérogation aux dispositions de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, n'ait pas été soumis à la signature du ministre de la culture et de la communication, ce qui eût permis la consultation de la commission de la propriété intellectuelle.

M. Pillet a reconnu les dangers du projet au regard de la liberté d'expression et s'est demandé si la commission ne devait pas, au préalable, délibérer sur le principe même de l'examen du texte.

M. Giaccobi a considéré qu'il n'était pas bon de voter de nouvelles lois avant d'appliquer celles qui existent. Il a également exprimé ses craintes de voir le texte constituer un précédent permettant un glissement de l'interdiction d'ouvrages écrits par des condamnés à l'interdiction d'œuvres d'imagination.

M. Sérusclat a émis l'idée de limiter l'application du texte aux récits concernant des crimes de sang, à l'exclusion de ceux écrits par des criminels politiques.

M. Boileau s'est fait l'écho des responsables d'associations familiales qui sont très choqués de voir certains criminels tirer profit du récit de leurs forfaits.

M. Dailly a fait observer que le projet répondait à une demande de l'opinion. Il a montré que, dans le but de préserver la liberté d'expression, il était préférable, plutôt que d'interdire purement et simplement la publication d'ouvrages écrits par des criminels, de prévoir la confiscation des profits retirés de cette publication. Le projet, a-t-il souligné, présente l'avantage de préserver le droit moral de l'auteur.

M. Champeix a mis l'accent sur la portée très large du texte, puisqu'il concerne non seulement le livre et la presse, mais également le film et la télévision.

M. Rudloff a estimé que seul le contentieux permettrait d'apprécier la portée et les conditions d'application de la nouvelle mesure de confiscation. Dans l'optique d'une nette séparation entre le droit moral de l'auteur et ses attributs d'ordre patrimonial, il s'est demandé si l'on ne pouvait pas envisager une saisine du tribunal de grande instance, à la requête du parquet, afin que ce soit la juridiction civile, et non les tribunaux correctionnels, qui prononce la confiscation.

M. Marilhacy a estimé qu'en portant atteinte aux droits de l'éditeur, le projet allait à l'encontre de nos principes juridiques. Il a également fait remarquer, s'agissant du condamné, que lui permettre de se procurer des ressources en publiant des ouvrages améliorerait les garanties d'indemnisation des victimes.

La commission a alors décidé de poursuivre ce débat après avoir examiné, sur le **rapport de M. Marilhacy**, les **amendements** au projet de loi n° 278 (1976-1977) tendant à **assurer l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux** et dans la gestion des biens de leurs enfants, selon l'ordre de discussion proposé par le rapporteur.

La commission a tout d'abord émis un avis défavorable sur l'amendement n° 76 présenté par M. Sordel et plusieurs de ses collègues, dans la mesure où il reprend, à quelques mots près, le texte proposé par le Gouvernement en ce qui concerne la disposition des biens communs. Il en a été de même en ce qui concerne l'amendement n° 48 présenté par le Gouvernement. Cet amendement tend, en effet, à modifier l'article 1424, alors que la commission propose d'abroger cet article.

La commission a ensuite procédé à l'examen des différents amendements tendant à régler le problème de l'exercice par les époux d'une activité professionnelle commune. M. Marcelliac a rappelé, à cet égard, que la commission avait prévu, dans l'article 1428 du code civil, une disposition tendant à instituer une présomption de mandat réciproque entre les époux lorsque ceux-ci exercent en commun et pour leur compte une activité professionnelle. Pour cette raison, la commission a rejeté l'amendement n° 49, présenté par le Gouvernement, dont le but est d'abroger l'article 1428, ce qui est contraire à la position antérieurement adoptée par elle. Elle a donné ensuite un avis défavorable à l'amendement n° 71 présenté par M. Lederman au nom du groupe communiste et qui prévoit des dispositions d'ordre fiscal ou social, ce qui n'entre pas dans l'objet du texte présenté au Sénat. Elle a adopté la même position pour l'amendement n° 75 présenté par M. Hamman et plusieurs de ses collègues. En effet, contrairement à la philosophie générale du texte proposé par la commission, cet amendement insère la présomption de mandat réciproque dans le régime primaire, portant ainsi atteinte à la liberté des conventions matrimoniales. A l'inverse, l'amendement n° 77, présenté par M. Sordel et plusieurs de ses collègues, crée un système « optionnel » puisqu'il prévoit que les époux pourraient insérer dans leur contrat de mariage une clause par laquelle ils se donneraient pouvoir d'administrer leurs biens propres affectés à l'exercice d'une activité commune ; ayant estimé préférable d'étendre cette règle à l'ensemble des époux mariés sans contrat de mariage, la commission a rejeté cet amendement. Il n'en a pas été de même pour l'amendement présenté par M. Thyraud, dont l'objet est d'insérer dans le code rural une disposition particulière aux agriculteurs afin de résoudre les problèmes qui se posent dans ce secteur d'activité : lorsque deux époux, mariés sous le régime de la communauté légale, participent ensemble et pour leur compte à une activité agricole, les époux seraient réputés s'être donné mandat réciproque d'accomplir les actes d'administration nécessaires à cette exploitation. La commission a, d'autre part, décidé de rectifier son amendement n° 20 pour s'inspirer des

dernières dispositions prévues dans l'amendement de M. Thyraud : chaque époux aurait la faculté de déclarer devant notaire que son conjoint ne pourrait plus se prévaloir de la présomption de mandat mutuel. Enfin, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 71, présenté par M. Lederman au nom du groupe communiste, qui prévoit, au profit de l'agricultrice co-exploitante, des avantages sociaux.

En ce qui concerne les dispositions relatives au passif de la communauté, la commission a rejeté l'amendement n° 47, présenté par le Gouvernement, qui est contraire à la position adoptée par la commission. Elle a, en revanche, donné un avis favorable à l'amendement n° 55, présenté par M. Geoffroy au nom du groupe socialiste, qui substitue à la notion de dette alimentaire une énumération pour tenir compte des innovations introduites par la loi portant réforme du divorce. Il en a été de même pour l'amendement n° 65 précisant les formes dans lesquelles devra intervenir le tirage au sort ainsi que pour l'amendement n° 67, dans la mesure où cet amendement apporte une précision utile dans l'article 1469 relatif à l'évaluation des récompenses.

Passant à l'examen des dispositions relatives à la gestion des biens propres, la commission a rejeté l'amendement n° 55, présenté par le Gouvernement, au motif que cet amendement aurait pour conséquence de permettre la révocation unilatérale d'une clause du contrat de mariage ; elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n° 51 et 52, présentés par le Gouvernement, qui sont une conséquence de l'amendement n° 46.

Elle a adopté la même position pour l'amendement n° 78, présenté par M. Sordel et plusieurs de ses collègues, qui aurait trouvé sa place dans la proposition de loi de M. Jozeau-Marigné, mais en aucun cas dans le projet de loi. En revanche, elle a approuvé l'amendement n° 66, présenté par M. Geoffroy au nom du groupe socialiste, dans la mesure où il facilite la preuve de l'emploi ou du remploi des biens propres en biens meubles.

Elle a ensuite donné un avis favorable aux amendements n° 56 à 60 de M. Geoffroy, qui ont pour objet commun d'améliorer les règles de fonctionnement et de liquidation du régime de participation aux acquêts.

Passant à l'examen des dispositions diverses, la commission a rejeté un amendement présenté par M. Lederman au nom du groupe communiste. Il ne lui a pas paru souhaitable, en effet, que les époux puissent, par une simple déclaration, opter pour le régime matrimonial de leur choix. Il en a été de même en ce qui concerne l'amendement n° 69 qui enjoint aux ministres concernés de prendre toutes mesures utiles pour assurer

la publicité des dispositions de la présente loi. M. Marcihacy a indiqué qu'il demanderait au Gouvernement d'utiliser les moyens audio-visuels pour informer l'opinion publique des modifications apportées par la réforme. La commission a enfin donné un avis favorable aux amendements n° 70 et 74, présentés par M. Lederman au nom du groupe communiste, dont l'objet est de faire disparaître la notion de chef de famille dans les dispositions de droit fiscal ou de droit social.

Elle a ensuite rejeté l'amendement n° 45, présenté par le Gouvernement, qui, tout en ayant le même objet que l'amendement présenté par la commission, institue un mécanisme plus lourd puisque, pour être saisissables, les biens constituant le logement familial devraient avoir fait l'objet d'une inscription hypothécaire ou d'un nantissement.

La commission a également rejeté les amendements n° 53 et 64 de M. Geoffroy, dans la mesure où ces dispositions auraient pour conséquence d'obliger la succession à consentir au conjoint survivant un bail sur l'immeuble dans lequel est exploité un fonds de commerce ou toute autre exploitation. Elle a, en revanche, donné un avis favorable à l'amendement n° 54, présenté par M. Geoffroy, qui autorise le juge à refuser l'homologation d'une modification du régime matrimonial ou d'un changement dès lors que le contrat modifié préserve insuffisamment les intérêts des enfants nés ou non du mariage ou de l'un des époux. Elle a adopté la même position pour l'amendement n° 62, présenté par M. Geoffroy, qui permettrait à un époux séparé de biens de conserver, moyennant indemnité, la totalité d'un bien indivis avec l'autre époux lorsque celui-ci ou l'un de ses ayants droit exercerait l'action en partage. Elle a donné également un avis favorable à l'amendement n° 61, présenté par M. Geoffroy, qui règle le problème de l'exercice des droits attachés à des parts sociales communes.

Présidence de M. Yves Estève, vice-président. — Au cours d'une seconde séance qui s'est tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi n° 42 (1978-1979) relatif aux droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime par son auteur.

A l'article premier prévoyant la confiscation des profits tirés de l'exploitation du récit d'un crime par son auteur, elle a adopté plusieurs amendements tendant notamment :

— à insérer les dispositions de cet article dans le code pénal afin de marquer clairement le caractère pénal de la confiscation ;

— à préciser l'affectation des profits non pécuniaires (sous forme de biens de quelque nature qu'ils soient) qui pourraient être perçus à l'occasion de l'exploitation du récit d'un crime par son auteur ;

— à limiter au criminel lui-même (ou à son complice) l'application de la peine de confiscation ;

— à attribuer compétence au tribunal correctionnel, et non à la chambre d'accusation, pour prononcer la confiscation ;

— à étendre le champ d'application des dispositions nouvelles aux auteurs d'écrits constituant une apologie de crimes.

A l'article 2 prévoyant la suspension de l'exploitation des droits patrimoniaux afférents au récit d'une personne inculpée ou accusée d'un crime, elle a adopté des amendements analogues aux modifications apportées à l'article premier. C'est ainsi qu'elle a voté des amendements ayant pour objet :

— d'insérer les dispositions de l'article 2 dans le code de procédure pénale ;

— de distinguer les mesures applicables aux profits pécuniaires et non pécuniaires ;

— de limiter l'application de la mesure provisoire de suspension de l'exploitation des droits patrimoniaux à l'inculpé ou à l'accusé lui-même, à l'exclusion des tiers ;

— de prévoir des possibilités d'indemnisation au cas où des sommes ou des biens auraient pu être confisqués de façon injustifiée ;

— d'étendre l'application des dispositions nouvelles aux personnes poursuivies pour apologie de crimes.

Après l'adoption d'un amendement de forme à l'article 3 érigeant en délit tout détournement de profits confisqués ou consignés en vertu des articles premier et 2, elle a ajouté au projet un article 4 (nouveau) afin de préciser la date d'entrée en vigueur de la loi.

Jeudi 5 avril 1979. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée la commission a poursuivi l'examen des amendements proposés par M. de Tinguy, rapporteur, au titre II du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le développement des responsabilités des collectivités locales.*

La commission s'est tout d'abord prononcée sur les dispositions concernant les transferts de compétence en matière de justice.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que le transfert de compétence des collectivités locales à l'Etat en matière de justice était attendu et même promis depuis longtemps. Il a

indiqué que les amendements qu'il proposait étaient inspirés par le souci de rendre la rédaction des articles concernés plus claire et aussi pour permettre un véritable transfert financier au profit des collectivités locales.

A l'article 51, qui pose le principe de ce transfert, il a proposé, pour permettre la continuation des travaux en cours, un amendement obligeant l'Etat à prendre en charge les annuités d'emprunts restant à courir. Après des interventions de MM. Jean-Marie Girault, Ooghe et Sérusclat, cet amendement a été adopté.

A l'article 52, qui posait, dans le projet initial, le principe du transfert de propriété des collectivités locales à l'Etat des locaux, des immeubles et dépendances affectés au service public de la justice, M. de Tinguy a proposé une nouvelle rédaction remplaçant la notion de propriété par celle d'affectation qui a l'avantage de permettre le transfert des charges de fonctionnement et d'entretien à l'Etat tout en conservant la propriété des immeubles aux collectivités locales.

Après des interventions de M. Fréville qui a insisté sur les problèmes juridiques complexes que posait la multiplicité des régimes de propriété existant en la matière, de MM. Eberhard et Ooghe qui auraient souhaité des conditions financières encore plus favorables, de MM. Jean-Marie Girault et Sérusclat, les dispositions proposées par le rapporteur ont été adoptées.

La commission a ensuite décidé de supprimer l'article 53 désormais inutile, et a adopté la rédaction proposée par M. de Tinguy pour les articles 54, relatif au transfert des droits et obligations en matière de baux et conventions locatives, et 55 qui prévoit un certain nombre de dispositions transitoires destinées à faciliter le transfert.

Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. — Après un échange de vues entre MM. Jean-Marie Girault, Fréville, de Tinguy et Virapoullé, sur la notion d'affectation, l'article 56 abrogeant les textes actuellement en vigueur a été adopté. En revanche, l'article 57 qui concerne les départements d'Alsace et de Moselle a été supprimé afin de réunir l'ensemble des dispositions concernant ces départements dans un titre additionnel au projet de loi. De plus, après les interventions de MM. Eberhard, Fréville et Rudloff, la commission a substitué à l'article 58 la date du 1^{er} janvier 1981 à la date du 1^{er} janvier 1980 et a adopté l'ensemble du chapitre sous réserve que le transfert financier qu'il réalise soit exclu de la compensation prévue à l'article 88.

Présidence de M. Yves Estève, vice-président. — La commission a ensuite procédé à l'examen du *chapitre II* consacré aux dispositions en matière de police.

Alors que le texte initial prévoyait simplement la suppression des contingents de police et une modification des règles existantes en matière d'étatisation de la police municipale, le rapporteur a proposé à ses collègues d'introduire par voie d'amendements trois *articles additionnels*.

Le premier modifie l'article L. 132-8 du code des communes et précise la répartition des pouvoirs de police entre le préfet et le maire dans les communes où la police est étatisée.

Le second vise les conséquences du premier en ce qui concerne les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne où le préfet a également la charge de la police de la voie publique sur les routes à grande circulation.

Le troisième, qui introduit une section nouvelle dans le chapitre III du titre III du livre premier du code des communes relatif à la responsabilité des communes, a pour objet de supprimer la responsabilité sans faute de celles-ci, hormis les cas de troubles publics prévus aux articles L. 133 et suivants.

Après les interventions de MM. Eberhard, Fréville, Ooghe et Rudloff, la commission a adopté les deux premiers articles additionnels.

En ce qui concerne les problèmes de responsabilité le rapporteur a souhaité qu'ils soient abordés dans leur ensemble. C'est pourquoi il a proposé une discussion commune de son amendement au chapitre III et de l'amendement qu'il proposait d'introduire avant l'article 89 et qui s'efforçait de définir de façon générale un partage de responsabilité entre l'Etat, le département ou la commune en cas de dommages « résultant, en tout ou en partie, de la faute d'un agent ou du défaut de fonctionnement d'un service dépendant d'une autre autorité que celle de la commune. » Le rapporteur a précisé que sa rédaction tendait à renverser la jurisprudence qui rend les communes responsables, d'une part, lorsque le maire a été dessaisi en fait ou en droit de son pouvoir de décision ou de contrôle, comme par exemple en cas de mise en œuvre d'un plan d'organisation de secours ou en cas de substitution d'office du préfet, d'autre part, lorsque les collaborateurs bénévoles de la commune ont causé ou subi des dommages.

La commission a adopté les propositions de son rapporteur malgré l'opposition de MM. Eberhard et Ooghe qui auraient souhaité que les règles posées soient étendues aux cas de troubles publics tels qu'ils sont définis aux articles L. 133-1 et suivants du code des communes.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du chapitre II relatif à la police, sous réserve que, là encore, ses conséquences financières soient exclues de la compensation prévue à l'article 88.

La commission a alors abordé le *chapitre III* consacré à l'action sociale et à la santé. Le rapporteur a tout d'abord résumé brièvement les problèmes, notamment administratifs, que posait le partage des compétences dans une matière particulièrement complexe où les compétences et le financement sont, à l'heure actuelle, très enchevêtrés. Il a fait également état des réticences qui existent au niveau des personnels face à une réelle décentralisation des services.

La commission a adopté, après une intervention de M. Ooghe réservant son vote en attendant l'examen de l'article 88, la rédaction qu'il proposait à l'*article 61* qui pose le principe de la répartition entre l'Etat et les collectivités locales sous forme de « blocs de compétences ».

A l'*article 62* qui énumère les domaines qui relèveront désormais de la compétence exclusive de l'Etat, la commission adopte, sous réserve d'un sous-amendement de M. Ooghe, un amendement créant, pour permettre l'information du conseil général, un état récapitulatif des dépenses de l'Etat dans le département en matière d'aide sociale et de santé. La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, de supprimer, à l'*article 63* relatif au domaine de compétence des collectivités locales, le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 188 du code de la famille et de l'aide sociale. Les commissaires ont adopté l'*article 64* dans la rédaction du Gouvernement, puis ont décidé, sur proposition du rapporteur, de supprimer les *articles 65* et *66* afin d'en reporter le contenu au sein d'une nouvelle section commune à l'aide sociale et à la santé en fin de chapitre.

La commission a ensuite adopté, sous réserve d'amendements précisant la compétence du département en matière de santé, les *articles 67* à *75*. A l'*article 76*, M. de Tinguy a proposé, contrairement au projet du Gouvernement, de transférer en totalité à l'Etat les compétences en matière de lutte contre le cancer.

A l'*article 77*, qui concerne la lutte contre la lèpre dans les départements d'outre-mer, la commission a maintenu les dispositions actuellement en vigueur, et à l'*article 78*, relatif à l'organisation administrative de la santé publique dans le département,

elle a substitué à la rédaction du Gouvernement une simple référence aux articles relatifs à l'organisation et au financement, devant être introduits dans la nouvelle section commune.

Présidence de M. Yves Estève, vice-président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a abordé les problèmes administratifs et financiers que pose la nouvelle répartition des compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Après avoir accepté le principe de l'introduction d'une section III regroupant les dispositions communes à l'aide sociale et à la santé, la commission a examiné la nouvelle rédaction proposée par son rapporteur pour l'article 190 du code de la famille et de l'aide sociale relatif aux pouvoirs du conseil général dans son nouveau domaine de compétences.

A la différence du projet de loi initial qui laissait une totale liberté au conseil général pour la définition des prestations d'aide sociale, M. de Tinguy a souhaité introduire un premier alinéa posant le principe de règles minimales définies par la loi. Il a ensuite proposé de préciser les procédures d'admission au bénéfice des différentes formes d'aide prévues à l'article 188. L'admission serait, comme à l'heure actuelle, décidée par des commissions présidées par un magistrat dont les décisions pourraient faire l'objet de recours au niveau départemental et national. De même, le conseil général serait tenu de définir les règles objectives et publiques selon lesquelles les formes d'aide pourraient être attribuées. En outre, le rapporteur a proposé de donner au conseil général le pouvoir de réaliser la coordination entre les différents services sociaux existants dans le département, coordination qui est, à l'heure actuelle, insuffisamment assurée. De même, il a proposé de réaffirmer le pouvoir du conseil général de suivre le fonctionnement de tous les établissements au financement desquels les collectivités locales participent.

Après les interventions de MM. Eberhard et Ooghe, la commission a accepté l'ensemble de la rédaction proposée pour l'article 190. M. de Tinguy a alors proposé à ses collègues d'introduire un deuxième *article additionnel* rassemblant dans l'article 191 du code de la famille et de l'aide sociale les principes de l'organisation administrative de l'aide sociale et de la santé dans le département. Après les interventions de MM. Eberhard et Ooghe, la commission a accepté de préciser que le service chargé de l'exécution des compétences du département en matière d'aide sociale et de santé serait sous l'autorité du préfet et le contrôle

du conseil général. De même elle a décidé d'insérer dans la loi le principe de répartition des dépenses communes au département et à l'Etat proposé par son rapporteur.

Elle a ensuite examiné un troisième article additionnel regroupant les dispositions relatives aux compétences financières du conseil général en matière d'aide sociale et de santé. Après les interventions de MM. de Hauteclocque et Ooghe, la commission a adopté la rédaction de son rapporteur qui précisait les critères de répartition par le conseil général des dépenses d'aide sociale entre le département et les communes et qui créait un budget annexe au budget départemental rassemblant les dépenses d'aide sociale et de santé de la compétence du département.

En revanche, après des interventions de MM. Eberhard et Pillet, la commission n'a pas accepté d'introduire un quatrième article additionnel prévoyant que des lois ultérieures transfèraient progressivement au département d'autres attributions en matière d'aide sociale et de santé tout en réservant à l'Etat les fonctions de coordination, d'inspection et de contrôle. Elle a néanmoins donné mandat à son rapporteur pour qu'il précise que ce refus était essentiellement dicté par des raisons juridiques et que l'opinion de la commission était favorable à l'idée ainsi exprimée.

A l'article 79, comme elle l'avait fait à l'article 58, la commission a remplacé la date du 1^{er} janvier 1980 par celle du 1^{er} janvier 1981.

Après avoir adopté l'ensemble du chapitre III sous réserve, toujours, de l'examen de l'article 88, la commission a abordé le chapitre IV et elle a examiné l'article 80 créant un conseil départemental de l'éducation. Après que MM. Ooghe et Rudloff se sont exprimés, la commission a accepté, sous réserve de modifications de forme, la rédaction de son rapporteur qui clarifiait et complétait celle du Gouvernement en précisant notamment que la présidence de ce conseil serait exercée par un conseiller général, élu par les représentants des collectivités locales, que ce conseil pourrait siéger en formation spéciale, notamment pour l'exercice des compétences contentieuses et disciplinaires incombant jusqu'ici au conseil départemental de l'enseignement primaire institué par la loi du 30 octobre 1886. Il devrait alors être complété de façon à ce que sa composition corresponde à celle fixée par la loi de 1886.

A l'article 81 relatif au transfert des bourses nationales actuellement attribuées et financées par l'Etat, la commission, après des interventions de MM. de Hauteclocque, Jean-Marie Girault et Ooghe, a retenu le texte proposé par son rapporteur

qui posait le principe d'un minimum garanti et fixé par la loi, de façon à maintenir l'égalité entre les futurs bénéficiaires, et instituant des commissions d'admission dotées de pouvoirs suffisants pour connaître les revenus réels des familles des demandeurs.

La commission a adopté sans modification l'article 82 qui prévoit des mesures transitoires pour l'application de l'article précédent.

A l'article 83, le rapporteur s'est référé à la position de l'association des présidents de conseils généraux qui, tout en acceptant la départementalisation de ces transports, ne souhaitait pas qu'une centralisation au niveau du département soit imposée. La commission a adopté le texte qu'il proposait et qui assure cette souplesse tout en affirmant le principe de l'égal accès à ces transports de tous les enfants scolarisés dans le département.

La commission a adopté, sans modification, l'article 84 relatif au transfert partiel des frais de transport des élèves handicapés, ainsi que, malgré l'opposition de M. Ooghe, l'article 85 sur la possibilité ouverte aux collectivités locales d'organiser des activités pédagogiques complémentaires.

Après l'article 85, la commission a adopté plusieurs amendements proposés par son rapporteur et insérant des articles additionnels dans le projet de loi. C'est ainsi qu'elle a adopté un amendement réaffirmant le caractère communal de l'enseignement primaire, affirmant le caractère départemental de l'enseignement dispensé dans les collèges et le caractère étatique de l'enseignement dispensé dans les lycées.

Elle a adopté un autre article donnant au maire la possibilité, dans le cadre de la journée scolaire, de moduler les horaires de l'enseignement public dans sa commune.

De même, elle a adopté, après des interventions de MM. Jean-Marie Girault et Paul Girod, des amendements modifiant les lois de 1886 et de 1889 relatives à l'enseignement primaire et qui mettent l'indemnité de logement des instituteurs à la charge de l'Etat. Elle a considéré que ce transfert qui porte sur plus d'un milliard de francs constituait une question de principe et devait être mis hors compensation.

Après des interventions de MM. Eberhard et Jean-Marie Girault, elle a adopté un amendement proposé par M. Jozeau-Marigné et relatif au partage des frais des écoles primaires entre la commune d'accueil et la commune d'implantation des enfants fréquentant les établissements.

Elle a adopté enfin deux autres articles additionnels. Le premier fixe les conditions dans lesquelles les collectivités locales, propriétaires d'un établissement public, permettent l'utilisation des locaux de cet établissement en dehors des heures scolaires.

Le second qui s'efforce de permettre une réelle décentralisation des universités, a été adopté malgré l'abstention de MM. Ooghe et Pillet.

Pour terminer, la commission a voté *l'article 86* dans la rédaction du Gouvernement et l'ensemble du chapitre ainsi complété consacré à l'éducation.

Puis elle a examiné le *chapitre V* relatif à l'urbanisme et qui ne comportait, dans le texte initial du Gouvernement, qu'un seul article fixant les nouvelles règles générales applicables en matière de délivrance du permis de construire. Tout en rappelant que le ministre de l'environnement allait prochainement déposer un projet de loi très complet sur la décentralisation de l'urbanisme, le rapporteur a proposé à la commission d'introduire dans la loi-cadre quatre nouveaux articles fixant les principes de cette décentralisation.

A *l'article 87*, il a proposé une nouvelle rédaction qui donne la possibilité à tous les maires, quelle que soit l'importance de leur commune, de délivrer eux-mêmes le permis de construire, sous réserve que leur commune soit couverte par un plan d'occupation des sols approuvé ou par tout autre document d'urbanisme opposable aux tiers. Après une intervention de M. Paul Girod, la commission a adopté la rédaction proposée.

De même, après des interventions de MM. Paul Girod et Ooghe, elle a voté les quatre articles additionnels proposés par M. de Tinguy. Le premier fixe les conditions dans lesquelles les services de l'Etat sont, à sa demande, mis à la disposition du maire qui serait détenteur du pouvoir de délivrance du permis de construire en application de l'article 87.

Le second précise que le maire pourra, dans les mêmes conditions qu'à l'article 87, disposer du pouvoir de statuer sur les demandes d'autorisation de lotir, de permis de démolir, d'autorisations de coupe et d'abattage d'arbres, d'autorisations de culture, d'autorisations d'installations et travaux divers, de certificats d'urbanisme et de certificats de conformité.

Le troisième crée un nouveau document d'urbanisme simplifié plus adapté aux zones rurales que le P.O.S. Il sera désormais possible que le conseil municipal adopte une carte communale déterminant après enquête d'utilité publique et sans autre for-

malité les zones inconstructibles ainsi qu'éventuellement les conditions d'application des règles générales d'urbanisme dans les zones où la construction peut être autorisée.

Le dernier pose le principe de la compétence des communes pour décider et diriger toutes les opérations d'aménagement urbain. L'Etat ne conservera que le droit de constater l'utilité publique lorsqu'il sera porté atteinte au droit des tiers par voie d'expropriation ou de réquisition de travaux. L'amendement précise également qu'une loi ultérieure révisera, en l'unifiant et en la simplifiant, l'ensemble de la législation concernée.

Enfin, la commission a accepté l'ensemble du chapitre V ainsi complété relatif à l'urbanisme.