

**SENAT**

---

FEVRIER 1979

---

**Service des Commissions.**

---

**BULLETIN DES COMMISSIONS**

---

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

*Mercredi 7 février 1979. — Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a examiné, sur proposition de M. de Tinguy, les dispositions du titre II concernant l'action sociale et la santé d'une part, l'éducation, d'autre part. Elle entendait ainsi préparer les auditions ministérielles de l'après-midi.*

En ce qui concerne l'aide sociale dont traitent les articles 62 à 66 du projet de loi, M. Jean-Marie Girault a insisté pour que ne soit pas pérennisée la répartition actuelle entre l'Etat et les collectivités locales. M. Ooghe a constaté que les dépenses d'aide sociale connaissent dans l'ensemble une progression géométrique mais que l'évolution était divergente suivant les catégories de prestations. Il a souhaité que soient obtenues du ministre de la santé des indications plus précises sur l'évolution prévisible des différents postes de dépenses ainsi que sur les conséquences administratives qui résulteraient au niveau local de la nouvelle répartition. M. Guy Petit a critiqué la façon dont les contingents d'aide sociale étaient, à l'heure actuelle, imposés aux communes et aux départements. M. Jozeau-Marigné, à titre personnel, a repris les propos de M. Guy Petit et a exprimé ses craintes de voir une tutelle financière tâtilonne se substituer à celle qui existe aujourd'hui. M. Paul Girod a attiré l'attention de ses collègues sur les problèmes posés par le développement de l'aide ménagère à domicile. M. Ciccolini a fait valoir les très grandes inégalités de répartition des charges d'aide sociale entre les départements. A sa suite, M. Sérusclat a demandé que le souci d'accroître la liberté des collectivités locales ne fasse pas oublier la préoccupation de solidarité nationale. M. Marcilhacy a estimé que la réforme n'était pas abordée de façon constructive et a émis des doutes sur l'opportunité de certaines mesures de décentralisation proposées. M. de Tinguy a reconnu que la progression des dépenses d'aide sociale avait été considérable, surtout dans les dernières années, et a précisé que l'Etat prétendait transférer les dépenses qui croissaient le moins vite. Lui-même aurait préféré que le transfert de charges s'accompagne d'un transfert de ressources équivalentes mais qu'il ne pouvait aller trop loin dans ses propositions en ce sens, en raison de la menace de l'article 40. Il a noté que la loi était muette sur les conséquences du projet de loi sur l'organisation départementale de la santé et a émis le vœu que le ministre apporte des précisions sur ce point.

M. de Tinguy a ensuite présenté les dispositions du projet concernant l'éducation.

En matière de transport scolaire, il a attiré l'attention de ses collègues sur l'accroissement des charges qui pourrait résulter de la départementalisation de ces dépenses.

En matière de bourse, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de maintenir un minimum de règles nationales et a souhaité la mise en place au niveau local de commissions cantonales d'attribution, inspirées de l'organisation des commissions can-

tonales d'aide sociale. La création du conseil départemental de l'éducation lui a semblé un principe utile dans la voie de la collaboration nécessaire entre les élus locaux et le service public de l'enseignement.

Il a ensuite évoqué les dispositions qui devraient, à son avis, être intégrées dans le projet de loi : la prise en compte de l'indemnité de logement des instituteurs par l'Etat, une répartition plus claire des différents niveaux d'enseignement entre les collectivités, une décentralisation plus importante des universités, le respect au niveau des maternelles de la séparation entre les tâches d'entretien des locaux et les tâches d'assistance à l'enseignement. Enfin, il a montré qu'à ses yeux il n'existait pas de compétences qui devraient par nature être dévolues à l'Etat et d'autres aux collectivités locales. De même, il a fait remarquer que, dans beaucoup de cas, il existait une assez grande distance entre les dispositions législatives qui donnent la compétence à l'Etat et la réalité du partage au niveau local.

M. Paul Girod a fait observer qu'en raison de la différence entre le coût réel des transports scolaires et la rémunération des transporteurs fixée par l'Etat, il existait souvent une grande différence qui s'ajoutait à la charge du département. Il a demandé qu'un effort soit fait vers une meilleure connaissance des concours actuels des départements au secteur éducatif.

M. Schiélé a déclaré qu'à son avis l'éducation nationale était de la responsabilité exclusive de l'Etat. Telle a été également l'opinion de M. Marcilhacy.

M. Ooghe s'est lui aussi montré favorable à la prise en charge par l'Etat des indemnités versées aux instituteurs. En revanche, il s'est inquiété de la portée de l'article 85 qui prévoit l'organisation par le département et les communes « d'activités pédagogiques complémentaires ».

M. Sérusclat s'est interrogé sur la future articulation entre le nouveau conseil départemental de l'éducation et le conseil départemental de l'enseignement primaire. S'il a reconnu que l'Etat était le plus qualifié pour déterminer les grandes orientations de la politique et assurer un minimum de service public égal pour tous, il a estimé aussi qu'il convenait de laisser aux collectivités locales la liberté d'organiser des activités ou des services complémentaires adaptés à sa situation particulière. Pour sa part, M. Thyraud a exposé que les conseils de parents d'élèves représentaient trop souvent une sorte de contre-pouvoir local.

Enfin, après de nouvelles interventions de MM. Guy Petit et Schiélé, M. de Tinguy a déclaré qu'il ne serait pas convenable qu'après avoir réclamé la liberté pendant de longues années les élus locaux refusent aujourd'hui celle qu'on leur proposait. Ils doivent aussi admettre que la liberté comporte également le droit à l'erreur.

*Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi*, la commission a entendu **Mme Veil, ministre de la santé**, sur les dispositions du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales intéressant son ministère.

Le ministre a, tout d'abord, souligné que les sommes correspondant aux futurs domaines de compétence des collectivités locales s'étaient élevées en 1977 à plus de 7 milliards de francs et que, compte tenu de l'ampleur de la réforme, un projet de loi complémentaire aux dispositions du chapitre III du titre II du projet de loi principal était en préparation.

Mme Veil a rappelé ensuite les raisons pour lesquelles une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en matière de dépenses était devenue indispensable : l'existence de nombreux financements croisés et le système de dépenses contingentables font qu'actuellement ni l'Etat, ni les collectivités locales, ne sont pleinement responsables des actions menées au titre de l'aide sociale. La réforme proposée s'efforce donc, d'une manière générale, de clarifier les règles qui déterminent les rapports entre l'Etat et les collectivités locales en leur attribuant des « blocs de compétence » nettement séparés.

Le principal problème auquel a été confronté le Gouvernement a été précisément de trouver un faisceau de critères suffisant pour répartir chaque bloc de compétence entre les différentes collectivités concernées. Le critère financier a été écarté au profit de celui de la cohérence des politiques sanitaire et sociale. Les transferts de charges relevant de la future répartition des compétences devraient donc être intégralement compensés dès l'application de la réforme.

Les critères en faveur d'un rattachement aux collectivités locales ont été de deux ordres.

L'Etat propose, d'une part, de transférer aux collectivités locales les équipements et services de voisinage, c'est-à-dire tous les services qui concernent une population géographiquement limitée et qui ne peuvent être définis qu'en connaissance du milieu local, notamment en raison de leur lien avec l'habitat. C'est le cas, par exemple, des équipements de garde des jeunes enfants ou du service de la santé scolaire.

D'autre part, seront mises à la charge des collectivités locales toutes les prestations dont l'octroi nécessite une appréciation individuelle de la situation du bénéficiaire. Tel est le cas des prestations qui mettent en jeu l'obligation alimentaire, c'est-à-dire la solidarité familiale, ou celles qui supposent une alternative entre le placement en établissement ou le maintien à domicile. L'aide sociale aux personnes âgées, les frais d'hébergement et les aides ménagères aux personnes handicapées ainsi que les prestations de l'aide médicale relèvent de ce critère.

En faveur du rattachement à l'Etat, ce sont d'autres considérations qui ont été retenues.

L'Etat conservera les prestations qui doivent être attribuées selon des critères objectifs et dont les conditions et le montant sont définis au niveau national. Rentreraient dans cette catégorie quatre types de prestations : la prise en charge des cotisations d'assurance maladie, l'allocation simple aux personnes âgées, les allocations en espèces servies par l'aide sociale aux personnes handicapées, enfin la prise en charge par l'aide sociale des frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail.

L'Etat devrait conserver, d'autre part, la charge des prestations servies aux groupes dits « marginaux », en particulier ceux dont les attaches locales ne sont ni évidentes, ni suffisantes, ni permanentes. Tel est le cas de l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale qui concerne principalement des réfugiés, d'anciens détenus, des inadaptés sociaux.

De même, ont paru relever de ce critère les prestations couvrant des populations mal intégrées à la vie locale : prophylaxie des maladies mentales et de l'alcoolisme, lutte contre les toxicomanies, aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux. L'aide sociale à l'enfance relève de ce dernier critère de façon assez éloignée mais il a paru bon que l'Etat la conserve afin de pouvoir mener à bien rapidement les mutations en profondeur qui paraissent nécessaires pour une meilleure efficacité de ce service.

Enfin, seront conservés à l'Etat tous les services ou actions qui nécessitent l'exercice d'une fonction de contrôle. Tel est le cas, par exemple, du « génie sanitaire » ou du contrôle administratif et technique des établissements et services spécialisés dans le domaine de la maternité et de l'enfance.

Ensuite, Mme Veil a donné quelques orientations générales sur les mesures d'application qui seraient rendues nécessaires par le transfert de compétence et notamment par la future orga-

nisation des services extérieurs de son ministère. Elle a souhaité que la nouvelle organisation concilie deux exigences : la nécessité de l'unité des services et celle de ne pas bouleverser les situations individuelles des agents.

Elle s'est donc prononcée en faveur du maintien de la fonction de synthèse exercée par les directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Elle s'est engagée, par ailleurs, à ce que les situations individuelles des agents en fonction soient intégralement garanties. Une fois les clarifications nécessaires faites, l'Etat pourrait rembourser aux départements la charge financière entraînée par la mise à sa disposition d'agents départementaux.

Enfin, Mme Veil a dit pourquoi les craintes relatives aux conséquences financières du transfert de charge proposé ne lui paraissaient pas fondées. A ses yeux, la période récente qui a vu une progression de 18,5 p. 100 par an des dépenses d'aide sociale qui devraient être transférées aux collectivités locales a correspondu à la prise en charge de mesures nouvelles et exceptionnelles : l'application de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, un effort sans précédent en faveur des personnes âgées, la hausse des prix de journée hospitalière.

D'autre part, elle a estimé que la progression du coût des formes d'aide que le projet mettait à la charge des collectivités locales devrait connaître un ralentissement sensible dans les prochaines années. Tel serait le cas, en particulier, de l'aide sociale aux personnes âgées grâce à la revalorisation de leurs ressources qui permettra un maintien à domicile plus fréquent. Tel serait également le cas pour l'aide aux handicapés et pour l'aide médicale. Mme Veil a rappelé à cet égard que la part du ticket modérateur était passée entre 1968 et 1977 de 46 p. 100 à 32 p. 100 et que les efforts entrepris pour une meilleure maîtrise de la consommation médicale commençaient à porter leurs fruits.

Pour terminer, Mme Veil a estimé que la réforme devrait permettre à la fois une amélioration du service rendu par les services de santé et, en raison de la clarification des compétences, une meilleure maîtrise des dépenses.

**M. de Tinguy**, après avoir approuvé le principe de la réforme, a tenu à souligner quelques-unes des incertitudes qui risquaient de présider à sa mise en œuvre. Va-t-on laisser se développer entre les collectivités une concurrence au niveau des prestations d'aide sociale ou maintenir l'exigence d'un service minimum ? Quel est l'avenir des commissions d'admission à l'aide sociale en milieu urbain ? Comment les collectivités locales pourront-elles

maîtriser les dépenses alors que toute la politique du ministère a consisté jusqu'ici à réduire leur droit de regard sur la politique hospitalière ? Quelle sera la structure des futurs services de l'action sanitaire et sociale ? Quelle est l'évolution prévisible des coûts des différentes catégories de prestations ?

**M. Paul Girod** a souligné quant à lui les inconvénients du transfert de compétence en ce qui concerne les personnes âgées.

**M. Jean-Marie Girault** a constaté qu'en l'absence de compensation financière réelle venant de l'Etat, le nouveau régime de l'aide sociale pérenniserait les injustices de l'actuel barème de répartition.

**M. Chérioux, rapporteur pour avis** de la commission des affaires sociales, a partagé cette opinion. Il a fait remarquer en outre que les problèmes variaient suivant les départements. Il s'est déclaré partisan du maintien d'un minimum de règles nationales, notamment en matière d'obligation alimentaire. De même, il a souhaité que la notion de domicile de secours soit mieux définie et s'est déclaré inquiet quant à l'évolution des dépenses nécessitées par l'aide aux personnes âgées.

**M. Sérusclat** a relevé certaines inconséquences entre les critères définis et la répartition proposée, notamment en matière de prophylaxie. Il a craint que les transferts ne correspondent en réalité à des raisons financières et ne marquent un retour vers une conception « charitable » de l'aide sociale. **M. Ooghe** s'est montré soucieux de la future organisation administrative de la santé et de l'aide sociale au niveau local et a craint que la coexistence de deux directions ne se traduise en fait par un alourdissement de la tutelle des services de l'Etat qui conserveraient la définition des grandes orientations.

Sur le plan financier, il a noté que les dépenses d'aide sociale n'avaient nullement cessé de croître et s'est déclaré favorable à l'inscription dans la loi du principe d'un réexamen périodique des charges respectives de l'Etat et des collectivités locales. Tout en étant partisan de la réforme proposée, **M. Michel Giraud** a souhaité connaître les modalités d'apurement de la dette de trésorerie de l'Etat à l'égard des départements.

En réponse aux intervenants, Mme Veil a tenu à préciser, tout d'abord, que les prestations légales actuelles ne seraient pas modifiées et que ne seraient à la charge des collectivités que des prestations facultatives supplémentaires. Elle s'est déclarée favorable à un assouplissement du fonctionnement des commissions d'aide sociale.

En ce qui concerne la progression des dépenses hospitalières, elle a reconnu la nécessité de maîtriser leur croissance et a annoncé qu'un projet de loi en ce sens était en préparation.

Sur le plan administratif, elle a exposé que les problèmes posés par la coexistence de deux catégories de personnel pourraient être résolus par des mesures de coordination appropriée. Elle a noté également que la progression annuelle des prestations d'aide sociale mises à la charge des collectivités avait marqué un net ralentissement au cours des deux dernières années.

En ce qui concerne l'organisation de la santé scolaire, il lui a semblé qu'elle ne serait efficace qu'à condition d'être décentralisée. Elle a reconnu que les dispositions prévues en matière de prévention du cancer devaient être revues. Tout en se déclarant consciente des inconvénients de la répartition mise en place par le décret de 1955, il lui est apparu difficile de tout faire à la fois ; elle préfère attendre la mise en œuvre de la réforme avant de revoir, si nécessaire, le problème financier lié à la répartition des charges. Elle a envisagé la création d'un groupe de travail sur la définition de la notion de domicile de secours.

Pour expliciter davantage les critères de répartition entre l'Etat et les collectivités locales, Mme Veil a précisé qu'elle avait essayé de donner un maximum de responsabilités aux collectivités locales et que l'Etat n'avait conservé que les secteurs qui demandaient un effort particulier et immédiat ou qui ne paraissaient pas suffisamment intéresser les collectivités locales, tels, par exemple, les soins apportés aux maladies mentales ou la lutte contre l'alcoolisme.

**M. Nayrou** s'est élevé contre le sous-équipement des services locaux hospitaliers. **M. Guy Petit** s'est étonné que le ministre n'ait pas essayé, d'abord, de réduire les charges de sécurité sociale avant d'augmenter les cotisations. **M. Larché** a craint que les transferts aux collectivités locales ne concernent que des secteurs où l'effort de l'Etat était à l'heure actuelle insuffisant.

Pour terminer, après avoir complété sur les points précis les réponses aux questions qui lui avaient été posées, Mme Veil s'est déclarée convaincue que la réforme apporterait une amélioration à la fois à l'Etat et aux collectivités locales. Elle a manifesté également sa sollicitude pour certaines catégories qui étaient moins bien défendues que les autres, par exemple les malades mentaux.

La commission a, ensuite, entendu **M. Christian Beullac**, ministre de l'éducation, accompagné par **M. Jacques Pelletier**, secrétaire d'Etat, sur les dispositions du projet de loi concernant son ministère.

M. Beullac a, tout d'abord, montré que la gestion du système éducatif reposait déjà sur une coopération entre l'Etat et les collectivités locales. Il a reconnu cependant que les modalités de cette coopération obéissaient à des règles qui sont souvent jugées trop complexes et qui ne paraissent pas laisser une part d'initiative suffisante aux collectivités locales. Il a indiqué également que, si la solution préconisée par le rapport Guichard lui paraissait correspondre à une certaine logique, elle posait de lourds problèmes financiers. Il a alors déclaré que le Gouvernement avait pris le parti d'une décentralisation très progressive dans le domaine de l'éducation. Cette politique de décentralisation doit être précédée par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de déconcentration qui viennent d'être adoptées par le Conseil des ministres. Elle vise essentiellement à rationaliser les processus de gestion, à permettre une meilleure adaptation du système éducatif aux véritables besoins de notre temps, à créer ou à recréer l'esprit d'initiative et un climat général de responsabilité. Pour cela, doivent être clairement définis ou redéfinis les rôles et les compétences des différents niveaux de l'administration.

Il a ensuite présenté les mesures de décentralisation inscrites dans le projet de loi. A ses yeux elles ont le double mérite d'associer plus étroitement les élus locaux à la gestion du système éducatif et de confier aux collectivités décentralisées des responsabilités nouvelles importantes.

Au premier objectif correspond la création du conseil départemental de l'éducation dont les attributions consultatives devront s'exercer dans le respect du caractère national de l'éducation tel qu'il découle de la Constitution.

Au second objectif répond le transfert des compétences en matière de bourses, de transports scolaires et d'enseignement complémentaire.

Il a répondu également par avance à certaines des préoccupations de M. de Tinguy en soulignant que le ministère de l'éducation participait d'ores et déjà au travail engagé par le Gouvernement sur la codification des normes techniques. Il a rappelé que des dispositions précises venaient d'être adoptées en matière d'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'enseignement. En revanche, le ministère de l'éducation n'a pas de position particulière en ce qui concerne une éventuelle prise en charge par l'Etat de l'actuelle indemnité de logement des instituteurs.

Au cours de la discussion qui a suivi l'audition, M. de Tinguy a demandé quelles seraient les responsabilités exactes du conseil de l'éducation. Il s'est posé également la question de savoir

comment pourraient être harmonisées, en ce qui concerne les bourses, les règles générales et les modalités particulières, et si l'organisation de leur distribution entrerait dans la compétence législative ou réglementaire.

Enfin, il a souhaité savoir si pour les transports scolaires l'Etat tiendrait ses engagements d'assurer la couverture de la totalité des frais.

**M. Schiélé** est intervenu à son tour, plus particulièrement à propos des locaux scolaires. Il a demandé si l'Etat prendrait en charge leur construction, quels pouvaient être les critères d'utilisation de ces locaux en dehors des heures de classe, et quelle était la responsabilité exacte du chef d'établissement.

**M. Sérusclat** a demandé que soit précisé le rôle du conseil de l'éducation et, dans l'hypothèse où les avis des représentants des collectivités locales seraient retenus, quelles seraient les conséquences de ces avis sur les décisions de l'Etat. Il a souhaité également savoir, en ce qui concerne les activités pédagogiques complémentaires, s'il y aurait décentralisation ou simple déconcentration.

**M. Marcilhacy** a voulu avoir la certitude que cette déconcentration n'entraînerait pas de contrepartie financière et a rappelé le précédent inquiétant de la voirie nationale déclassée. De même, il a constaté que les transports scolaires avaient fonctionné dans des conditions qui se sont avérées peu satisfaisantes et très différentes d'un département à l'autre.

En réponse aux intervenants, **M. Christian Beullac** a insisté sur la nécessité de rapprocher les décisions des administrés. Il a expliqué qu'il avait dû renoncer à la théorie des blocs de compétence en raison des transferts financiers considérables que l'application de ce principe entraînerait, et qu'il lui avait préféré l'idée d'un transfert neutre. Le Parlement voterait une somme globale qui serait ensuite reversée aux collectivités suivant des clés de répartition à déterminer.

Pour terminer, **M. Jacques Pelletier**, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation, a précisé que bien qu'il ne soit pas prévu d'aller jusqu'au transfert intégral des moyens, il faisait tous ses efforts pour redonner aux collectivités le rôle de maître d'ouvrage dans des conditions financières acceptables.

**Jeudi 8 février 1979.** — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission s'est réunie pour entendre une communication de **M. de Cuttoli**, rapporteur des propositions de loi

n° 343 (1977-1978) de M. Edouard Bonnefous visant à remplacer la **peine de mort** par l'échafaud par un autre moyen d'exécution de la sentence, et n° 425 (1977-1978) de M. Francis Palmero portant **modification** de l'article 12 du **code pénal** concernant l'exécution de la condamnation à mort.

M. de Cuttoli a indiqué que ces deux propositions ne comportaient qu'un article unique tendant à modifier l'article 12 du code pénal selon lequel : « tout condamné à mort aura la tête tranchée » :

— la proposition de M. Bonnefous tend à remplacer la guillotine par une injection de substances chimiques ;

— la proposition de M. Palmero prévoit, d'une part, que la peine de mort sera exécutée selon des modalités définies par l'académie de médecine, et, d'autre part, que le corps du condamné sera donné à la science.

Quelles que soient les dispositions proposées, a fait observer le rapporteur, ces deux textes s'inscrivent dans la logique du maintien de la peine de mort. Or, après l'abolition récente de la peine de mort en Espagne, la France demeure le seul pays d'Europe à la pratiquer, la dernière exécution ayant eu lieu en septembre 1977.

M. de Cuttoli a rappelé que trois propositions de loi tendant à l'abolition de la peine capitale venaient récemment d'être déposées à l'Assemblée Nationale respectivement par M. Bas et plusieurs de ses collègues de différents groupes, par le groupe socialiste et par le groupe communiste. Il a évoqué également l'engagement pris par le garde des sceaux d'organiser prochainement au Parlement un débat d'orientation sur le problème du maintien ou de l'abolition de cette peine.

Dans ces conditions, M. de Cuttoli a demandé à la commission si elle estimait opportun d'examiner les propositions de loi présentées par MM. Bonnefous et Palmero ou si elle préférerait qu'il soit sursis à l'examen de ces deux textes jusqu'à l'issue du débat qui doit s'ouvrir tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat sur le principe même du maintien de la peine de mort.

A la suite de cette communication, M. Marcilhacy a manifesté des réserves à l'égard de la proposition de loi de M. Bonnefous qui tend en quelque sorte à instituer une peine de mort par euthanasie. Se déclarant « abolitionniste », il a estimé qu'il n'incombait pas à l'Etat de donner l'exemple de la violence en supprimant la vie.

Si la peine de mort est maintenue, a-t-il fait remarquer, il convient de ne pas supprimer la guillotine qui est sans doute le seul élément dissuasif dans la peine capitale. Puis il a évoqué la question, selon lui essentielle, de la peine à prévoir en remplacement de la condamnation à mort.

Après cette intervention, la commission a décidé, à l'unanimité, de surseoir à l'examen des propositions de loi.

Elle a, ensuite, **poursuivi l'examen** du projet de loi n° 187 (1978-1979) portant **développement des responsabilités des collectivités locales**.

M. de Tinguy a exposé les différents problèmes constitutionnels que posait le remplacement de l'expression « autorité supérieure » dans le code des communes par une terminologie plus adaptée à la volonté de décentralisation que manifeste le projet de loi.

Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Geoffroy, Michel Giraud et Marcihacy, la commission s'est prononcée pour la substitution systématique de l'expression « autorité compétente » à l'expression « autorité supérieure ».

A l'article premier, qui détermine les nouvelles conditions d'approbation des délibérations des conseils municipaux, M. de Tinguy a suggéré deux rédactions qui précisent le nouveau régime proposé par le Gouvernement. La commission, après une intervention de M. Marcihacy, a adopté les nouvelles formulations proposées pour les articles L. 121-30 et L. 121-31 du code des communes.

A l'article 2, la commission a revu l'ensemble des dispositions de l'article L. 121-38 qui énumère les délibérations des conseils municipaux devant faire l'objet d'une approbation par l'autorité compétente. Elle a réduit cette énumération à cinq paragraphes. Au premier de celui-ci elle a adopté la rédaction que lui proposait M. de Tinguy concernant les modalités d'approbation des emprunts, sous réserve des observations de MM. Marcihacy, Geoffroy et Paul Girod. Elle a cependant décidé de réserver, sur la suggestion de M. Jozeau-Marigné la fixation du pourcentage représenté par les annuités de la dette communale par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement du budget de la commune, au-delà duquel les emprunts devaient faire l'objet d'approbation. De même, elle a adopté un deuxième paragraphe relatif à l'approbation des garanties d'emprunt ainsi que le troisième paragraphe proposé par M. de Tinguy relatif à l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial. Enfin, elle a décidé de

réserver l'adoption des nouveaux paragraphes 4° et 5° jusqu'à l'examen du titre IV portant amélioration du statut du personnel communal.

La commission a adopté les *articles 3 et 6* du projet de loi sous réserve de modifications de forme et elle a réservé les *articles 4 et 5* relatifs à la taxe de séjour jusqu'à l'élaboration d'une réforme d'ensemble de cette taxe et du régime des stations classées.

*Avant l'article 7*, après les interventions de MM. Michel Giraud, Geoffroy et Marcihacy, elle a accepté d'introduire un article additionnel sur la proposition de M. de Tinguy, qui étend la possibilité donnée au conseil municipal de décider certaines exonérations de la taxe locale d'équipement, d'une part, et qui supprime, d'autre part, l'exonération de droit au bénéfice des constructions destinées à être affectées à des services publics ou d'utilité publique.

A *l'article 7*, elle a adopté un amendement proposé par M. de Tinguy donnant plus de liberté au conseil municipal dans la fixation du taux de cette même taxe locale d'équipement.

Les *articles 8, 9 et 10* ont été adoptés sans modification tandis que *l'article 11* était supprimé par mesure de coordination avec la nouvelle rédaction adoptée pour *l'article 2*.

Puis la commission a adopté *l'article 12* relatif aux pouvoirs des conseils généraux en matière d'emprunt et de garantie d'emprunt. Après une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Geoffroy, Paul Girod et de Tinguy, elle a cependant accepté, à la demande de M. Marcihacy, de supprimer les mots « par voie de souscription publique » afin de permettre aux conseils généraux de mobiliser l'épargne locale.

*Présidence de M. Marcel Champeix, vice-président.* — Les *articles 13 et 14* ont été adoptés sous réserve de modifications rédactionnelles ainsi que, après un échange de vues entre MM. Marcihacy, Rudloff et de Tinguy, *l'article 15* qui supprime la procédure d'inscription d'office.

Les *articles 16, 17 et 18* ont été adoptés moyennant des modifications de forme ainsi que, après les interventions de MM. Marcihacy, Ooghe et de Tinguy, *l'article 19* qui définit la notion d'équilibre réel du budget.

*L'article 20*, qui substitue la procédure de règlement du budget à la procédure d'inscription d'office, a également été adopté après les interventions de MM. Paul Girod, Marcihacy, Ooghe et de Tinguy.

*Présidence de M. Baudoin de Hautecloque, vice-président.*  
— Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

L'article 21 (article L. 264-11, dernier alinéa, du code des communes) tendant à appliquer aux budgets de la ville de Paris et à celui de la préfecture de police les nouvelles règles relatives au contrôle de l'équilibre réel a été adopté moyennant un amendement de nature rédactionnelle.

A l'article 22 relatif à la liste des dépenses obligatoires des communes, la commission a décidé, sur proposition de M. de Tinguy, de remplacer l'énumération disparate de l'article L. 221-2 du code des communes par l'énonciation d'un principe général qui figurerait à l'article L. 221-1 : seraient obligatoires pour les communes, les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a décidé. Elle a ensuite réglé à l'article L. 221-2 le problème des organismes qui prélèvent des ressources sur le budget de la commune ; M. de Tinguy a proposé de fixer dans la loi de finances le maximum des prélèvements susceptibles d'être réclamés aux communes. Après les interventions de MM. Sérusclat et Giraud, le texte proposé a été adopté par la commission complété, sur la suggestion de M. Eberhard, par un alinéa tendant à préciser qu'à défaut de dispositions nouvelles le maximum fixé par la loi de finances antérieure resterait valable.

L'article 23 concernant les dispositions applicables aux communes et départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle a été réservé, ce problème devant être abordé dans le futur projet de loi de validation du code des communes.

A l'article 24, la commission a décidé d'abroger purement et simplement l'article L. 261-4 du code des communes donnant une énumération de certaines dépenses obligatoires, celui-ci étant satisfait par l'amendement adopté à l'article 22.

Après avoir décidé la réserve de l'article 25 pour les mêmes raisons que celles indiquées à propos de l'article 23, la commission a décidé d'adopter sans modification l'article 26 tendant à abroger l'article L. 361-3 du code des communes qui confère un caractère obligatoire aux dépenses relatives aux cimetières.

Une discussion s'est ensuite engagée sur les articles 27, 28 et 29 concernant le redressement financier des communes en déficit. M. de Tinguy a souligné la nécessité de parvenir à un équilibre de la gestion des finances communales. M. Ooghe s'est déclaré hostile à l'idée de résorber les déficits uniquement

par des emprunts à moyen et long terme. M. Sérusclat a estimé normal que l'Etat soutienne la commune lorsqu'il avait une part de responsabilité dans le déficit du budget.

Après avoir examiné le problème de la composition de la commission chargée de proposer des moyens de redressement, la commission a décidé de réserver sa position sur les articles 27, 28 et 29.

A été également réservée la discussion d'un amendement tendant à insérer *après l'article 27 un article additionnel* modifiant la rédaction de l'article L 212-7 du code des communes, qui prévoit la transmission au maire des propositions de la commission chargée du redressement financier du budget communal.

A l'article 30 (art. L 235-5 du code des communes) relatif aux conditions d'octroi de subventions exceptionnelles d'équilibre, la commission a adopté, conformément aux propositions de M. de Tinguy, une rédaction moins restrictive.

Après avoir adopté, sans modification, les *articles 31* (art. L 212-10 du code des communes) et 32 (art. L 221-1 du code des communes), la commission a décidé, sur la proposition de M. de Tinguy et après les interventions de MM. Michel Giraud, Paul Girod, Larché, Ooghe et Sérusclat, d'insérer *avant l'article 32 un article additionnel* tendant à préciser dans l'article L 222-11 du code des communes que les communes ne pourront verser aucune rémunération aux agents de l'Etat et de leurs établissements publics, sans que cette interdiction puisse porter préjudice aux droits acquis par ces personnels.

Elle a adopté sans modification l'article 33 tendant à abroger l'article L 221-3 du code des communes en raison de l'intégration du versement représentatif de la taxe sur les spectacles dans la dotation globale de fonctionnement.

Abordant l'examen de la *sous-section III* concernant l'information du conseil municipal, la commission, après les interventions de MM. Geoffroy, Ooghe et de Bourgoing, a adopté sans modification l'article 34 (art. L. 236-5 du code des communes) concernant les précisions devant être fournies en cas de souscription d'un emprunt par la commune.

Elle a ensuite décidé d'insérer après l'article 34 un *article additionnel* tendant à éviter qu'un intermédiaire puisse percevoir un quelconque versement à cause ou à l'occasion de la souscription d'un emprunt par une commune.

Elle a adopté l'article 35 (art. L 236-13 du code des communes) relatif aux conditions d'octroi par les communes de garanties d'emprunt dans le texte proposé par M. de Tinguy.

A l'occasion de l'examen du *chapitre III* portant institution d'une dotation globale d'équipement, M. de Tinguy a indiqué que cette dotation pourrait, le cas échéant, servir à l'amortissement des emprunts et a exprimé le souhait qu'elle puisse être indexée. Après s'être interrogé sur les avantages qu'en retireraient les petites communes, M. Larché a estimé indispensable de demander au Gouvernement d'opérer des simulations. M. de Bourgoing a évoqué le problème de la nature des subventions spécifiques devant être intégrées dans cette dotation globale. Après que M. Rudloff eut souligné l'intérêt pour les communes de connaître le montant des crédits d'équipement mis à leur disposition par l'Etat au titre de cette dotation, la commission a décidé de poursuivre l'examen du chapitre III lors d'une prochaine séance.