

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 20 mai 1970. — *Présidence de M. Louis Gros, président.* — La commission a entendu M. Joffre Dumazedier, Directeur du Centre d'études sociologiques.

Après avoir défini ce qu'il entendait par besoin culturel, M. Dumazedier a distingué les biens matériels des biens culturels. La consommation d'un bien culturel suppose un effort alors que celle d'un bien matériel n'entraîne qu'une consommation de temps. Une politique culturelle pour être efficace doit donc rechercher non pas seulement la production de biens culturels mais surtout l'égalisation des volontés culturelles.

Le directeur du Centre d'études sociologiques a ensuite analysé la relation qui existe entre le loisir et la culture. La culture, pour lui, n'est pas univoque mais différenciée selon les milieux sociaux et selon les centres d'intérêt. Le contenu du loisir constitue, selon lui, le plus important des problèmes que pose, à partir d'un certain seuil de développement économique, la culture des masses. Il est évident que l'élévation du niveau

de vie a une influence directe sur les besoins culturels mais l'écart entre le développement culturel moyen et celui des minorités va aller en s'aggravant.

Selon M. Dumazedier, la participation des usagers aux différentes institutions ne sera réelle seulement après qu'un effort très important ait été fait en matière d'éducation permanente des adultes. Si la participation doit avoir une chance dans l'Université c'est que cette dernière aura réussi à s'ouvrir sur le monde de la création culturelle et le mode de la vie car le système actuel universitaire est absurde.

Analysant ensuite les conséquences de l'utilisation des moyens de communication de masse, M. Dumazedier a estimé que les moyens techniques étaient neutres. Il a regretté que l'O. R. T. F. ne soit pas intégré dans une politique culturelle d'ensemble à l'échelle du pays. Il a distingué trois secteurs dans les institutions d'action culturelle : un secteur public, un secteur non commercial privé et un secteur commercial. Pour chacun une politique est à définir.

Le directeur du Centre d'études sociologiques a décrit les conséquences que les changements de la condition féminine a sur les aspirations culturelles des différents groupes socio-professionnels.

Il a ensuite regretté que dans la construction européenne le secteur culturel ait été négligé alors que selon lui il aurait dû précéder tous les autres.

Enfin, M. Dumazedier a évoqué les problèmes posés par la censure au regard de la liberté de création artistique. Il a souhaité que les censeurs, avant de prendre une décision, s'informent des effets de l'œuvre examinée.

Il a répondu ensuite à des questions posées par le président et M. de Bagneux, notamment sur le retard de notre pays dans le domaine des études comparatives.

La commission a ensuite entendu, au cours de l'après-midi, M. Daniel Monteux, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement supérieur (S. N. E. Sup.), accompagné de MM. Odent et Fichant, membres du Secrétariat national et du Bureau national.

M. Monteux a rappelé l'importance du rôle de l'enseignement supérieur, dont la mission est de former tous les cadres de la nation, et sa spécificité : à ce stade, l'enseignement doit être étroitement lié à la recherche. Compte tenu de cette mission, il a souligné la nécessité d'un effort accru de la part de l'Etat. Depuis la rentrée dernière, les enseignants et chercheurs de l'enseignement supérieur ont pourtant vu s'accumuler les motifs d'inquiétude et de désillusion : amputation

en 1969 des crédits affectés à la recherche, coup de frein donné dans le budget de 1970 à l'éducation et à la recherche, premières tentatives de sélection, menaces pesant sur les franchises universitaires.

Les préoccupations actuelles des enseignants et chercheurs de l'Enseignement supérieur se groupent autour de quatre thèmes :

— le problème du recrutement des personnels enseignants : devant les besoins de plus en plus grands en ce domaine, on a recruté une masse croissante de personnels n'ayant ni garantie d'emploi ni statut, ce qui crée chez eux un grand malaise ;

— le problème de la formation du personnel enseignant : le S. N. E. Sup. préconise la création dès la rentrée de 1970 d'Instituts de préparation à la recherche et à l'enseignement supérieur, donnant aux futurs enseignants une double formation de pédagogue et de chercheur, à l'issue de laquelle ils seraient aptes à recevoir immédiatement le statut de fonctionnaire ;

— le problème des conditions de travail : elles doivent être améliorées par un développement des moyens en hommes, en matériels, en locaux ;

— le problème de la liaison entre enseignement et recherche : chaque enseignant de l'Enseignement supérieur a le droit de poursuivre des recherches, condition même de la valeur de son enseignement.

Des questions ont été posées ensuite par le président Gros et par MM. Lamousse, Rougeron, Hubert Durand et Caillavet, qui ont amené M. Monteux et ses collègues du S. N. E. Sup. à préciser leur point de vue sur différentes questions.

A propos des grandes écoles, M. Monteux a rappelé qu'à son avis l'enseignement tout entier devrait en effet dépendre de l'Education nationale ; ainsi, il n'est pas logique que l'enseignement agricole, notamment les écoles vétérinaires, soit actuellement séparé du Ministère de l'Education nationale. De même, la formation des maîtres de l'enseignement technique devrait se faire dans un deuxième et un troisième cycle de technologie, suite normale des I. U. T., dépendant du Ministère de l'Education nationale.

Quant aux désordres dans l'Université, M. Monteux a estimé que quelques cas isolés et localisés ne devaient pas masquer l'atmosphère générale de travail qui règne dans l'Université ; la valeur des diplômes français reste entière ; mais M. Monteux a tenu à indiquer l'inquiétude suscitée par le projet de création de différents types de diplômes de valeur nécessairement inégale.

Il a d'autre part expliqué que l'alternative entre l'enseignement préparation à un emploi ou formation générale n'était qu'apparente ; c'est pour se préparer à une carrière au cours de laquelle ils auront nécessairement à faire face à des reconversions successives que les futurs dirigeants de la Nation doivent recevoir une bonne formation générale.

Enfin, la commission a entendu M. Richon, président de la Fédération nationale des étudiants de France, accompagné de M. Manceau, vice-président.

Le président de la F. N. E. F. a dressé un bilan de l'application de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. Se référant aux trois grands principes, par ailleurs excellents, qui la fondaient, il a conclu à un échec :

L'autonomie a été mal conçue ; en confondant l'autonomie des unités d'enseignement et de recherche avec celle des universités, on est arrivé à une fragmentation excessive conduisant à la juxtaposition de pouvoirs féodaux. Dans ces conditions, la participation a été très réduite, son sens déformé, les conseils d'U. E. R. ne pouvant servir de cadre à l'examen des questions globales. Enfin, la pluridisciplinarité telle qu'elle a été conçue n'a rien apporté ; les regroupements se sont faits souvent selon des critères aberrants ou qui devraient rester étrangers à la vie universitaire, par exemple politiques.

En fait, et c'est là l'erreur principale de la loi d'orientation, la méthode de construction des universités à partir des U. E. R. ne pouvait être couronnée de succès. M. Richon a rappelé à ce propos que la F. N. E. F. avait demandé que l'autonomie s'applique aux seules universités.

En outre, bien des problèmes restent à traiter comme ceux du baccalauréat et de l'accès à l'enseignement supérieur ; la F. N. E. F. préconise la création de collèges universitaires, dont M. Richon a précisé les principes possibles d'organisation en réponse à une question de M. Habert.

Quant aux problèmes pédagogiques, il faut, tout en conservant certaines normes, développer le système des unités de valeur qui, seul, a la souplesse nécessaire pour l'organisation des études. Le contrôle continu des connaissances est actuellement un échec, car il revient à répartir sur toute l'année le bachotage et les aléas de l'examen. Les professeurs doivent avoir pour principal souci d'enseigner ; ils ne devraient pas être nommés à vie, mais engagés sous contrat.

En ce qui concerne le financement de l'Université, il doit être triple : financement par l'Etat, par la région, par le secteur économique ; quant à ce dernier financement, M. Richon a

précisé qu'il devrait se faire par l'intermédiaire d'une caisse commune pour éviter que s'établisse un lien de dépendance entre une université et une entreprise industrielle.

M. Manceau a enfin rappelé la situation financière dramatique des œuvres universitaires et la diminution du pourcentage des crédits affectés aux bourses par rapport au budget de l'Education nationale.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 20 mai 1970. — *Présidence de M. Marc Pauzet, vice-président.* — Réunion commune avec les membres de la Commission des Affaires sociales pour l'audition de M. Robert Boulin, Ministre de la Santé publique, et de Mlle Dienesch, Secrétaire d'Etat à l'Action sociale et à la Réadaptation, sur les options qui commandent la préparation du VI^e Plan (voir rubrique : Affaires sociales).

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Judi 21 mai 1970. — *Présidence de M. André Monteil, président.* — La commission a entendu M. Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale.

M. Debré a tout d'abord exposé l'économie du projet de loi (n° 910 A. N.) portant réforme du régime des poudres et substances explosives. Il a indiqué que, rendu nécessaire pour permettre l'application du traité de Rome, ce texte maintenait, d'une part, en l'aménageant, le monopole de l'Etat en ce qui concerne la fabrication des explosifs à usage principalement militaire, tout en permettant, d'autre part, en ce qui concerne la fabrication des explosifs à usage civil, l'existence d'une libre compétition. Le projet de loi crée donc une société nationale dotée de l'autonomie industrielle et commerciale, mais dont le capital social sera détenu pour une très grande majorité par l'Etat.

En même temps, s'opéreront une concentration et un regroupement progressif des établissements de fabrication dont le nombre pourrait être ramené à une demi-douzaine.

En ce qui concerne le problème très important des personnels, le ministre d'Etat a indiqué que ceux qui appartiennent aux établissements qui seront reconvertis se verront appliquer les

règles en vigueur depuis quelques années en matière de reclassement, ou pourront éventuellement être réembauchés par la nouvelle société. Quant à ceux qui resteront employés par cette société nationale, ils auront le choix entre le maintien de leur ancien statut, à titre personnel, et l'application des dispositions du décret de 1962 sur la reconversion.

A l'issue de son exposé, M. Debré a répondu aux questions posées par le président et MM. de La Vasselais, Giraud et Boucheny.

Le ministre d'Etat a enfin répondu à diverses questions qui lui ont été posées, notamment par le président et MM. de Chevigny, Vassor, Monnerville, Giraud, Yver, Legaret, Boin, de La Vasselais, du Luart, sur les grandes lignes du futur projet de loi portant réforme du service militaire.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 20 mai 1970. — *Présidence de M. Lucien Grand, président.* — M. Chauvin a, en présence de M. Robert Boulin, Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale, rappelé les conclusions de la Commission de contrôle chargée d'examiner l'état d'exécution du V^e Plan en matière d'équipement sanitaire et social et indiqué les réformes qui devraient intervenir au plus vite pour améliorer à la fois les conditions d'exécution du Plan et les possibilités de contrôle du Parlement sur cette exécution.

Le ministre s'est félicité de l'initiative prise par le Sénat et a, pour l'essentiel, manifesté son accord avec les conclusions du rapporteur.

M. Courroy a indiqué à la commission que, dans son département, avait été créée une fédération départementale d'hygiène et d'action sociale qui utilise au maximum, pour établir son budget, la faculté de recevoir des dons et legs et de contracter des emprunts prévue par la loi de 1901. Ainsi, se trouvent assurés une meilleure coordination des actions d'équipement et l'accroissement du nombre et du volume des réalisations qui se trouvent multipliés, selon les branches, par deux ou par trois.

Dans une *réunion commune avec la Commission des Affaires économiques, sous la présidence de MM. Lucien Grand et Marc Pauzet*, M. Robert Boulin, Ministre de la Santé publique et de

la Sécurité sociale, qu'accompagnait Mlle Dienesch, Secrétaire d'Etat à l'Action sociale et à la Réadaptation, a été entendu sur les options qui commandent la préparation du VI^e Plan.

M. Boulin a d'abord rappelé que le Gouvernement n'avait pas encore arrêté de position définitive. Les prestations sociales, qui représentent 135 milliards de francs actuellement, atteindront, en 1975, le montant de 220 milliards et donc dépasseront le total des opérations budgétaires. Le problème est de savoir, a dit M. Boulin, si la ponction, quelle que soit la manière dont elle est effectuée, est compatible avec nos ressources ? Le second problème est celui de la croissance de ces dépenses qui est plus forte que celle du produit national brut. En effet, en 1975, il y aura, en France, trois millions de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans ; par ailleurs, le nombre des maladies soignées ne diminue pas, mais, au contraire, augmente ; enfin, les progrès techniques amènent à exécuter des opérations et à fournir des soins de plus en plus coûteux. Il en résulte que « le pari » selon lequel les dépenses sociales croîtraient au même rythme que le produit national brut, s'il était tenté, serait perdu d'avance.

Cependant, le rythme actuel de croissance des dépenses de santé n'est pas de 7 ou 8 p. 100, mais de 10 p. 100. On peut donc se demander si ce rythme est supportable. A législation constante, les déficits sont déjà importants (sauf dans le domaine des allocations familiales où apparaît un excédent d'au moins 4 milliards en 1975). Or, on est tenté d'améliorer la législation : d'abord dans le cadre d'une politique nataliste ; à ce sujet, on peut se demander quel est le meilleur moyen d'améliorer l'allocation de salaire unique ? Pour les handicapés et pour les orphelins, une action est à entreprendre et l'on peut sans doute utiliser en ce sens une partie de l'excédent des allocations familiales.

Pour la vieillesse, où, à législation constante, le déficit serait de 4 milliards en 1975, une augmentation des allocations actuelles est indispensable. L'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans obligerait à doubler le taux des cotisations. Le développement des régimes complémentaires de retraite aboutit, a ajouté le ministre, à une situation où une part de la population s'assure elle-même, tandis que le régime général est insuffisamment financé. Pour combler ce déficit, il existe diverses possibilités dont le transfert d'un certain nombre de points des allocations familiales, chaque point représentant 2,4 milliards de francs.

Abordant les problèmes de la santé, le ministre a rappelé qu'actuellement les dépenses de maladie croissent dans la proportion de 10 p. 100 par an et que rien ne permet d'espérer, à législation constante, un abaissement de ce taux. Le Conseil

économique semble penser que la « fiscalisation » peut régler tous les problèmes qui se posent.

Il n'est pas possible de retenir cette formule, a déclaré M. Boulin, et, en réalité, il sera nécessaire d'agir dans trois directions :

- trouver des ressources supplémentaires ;
- fiscaliser une partie des dépenses ;
- freiner la progression du rythme de croissance de ces dépenses pour le limiter à 7 ou 8 p. 100 par an.

S'il n'est pas question de dé plafonner les cotisations du régime vieillesse, il est, en revanche, possible d'envisager le dé plafonnement éventuellement modulé des cotisations du régime maladie, la modulation du ticket modérateur, la suppression du petit risque.

Bien entendu, au stade des options du VI^e Plan, le Gouvernement n'a ni choisi, ni décidé ; il s'est borné à étudier toutes les hypothèses de travail possibles : il est en tout cas certain qu'en l'état actuel des choses, la sécurité sociale ne sera sauvée que par l'effort de tous.

Le ministre a rappelé, à ce propos, la tension récemment intervenue entre les pharmaciens et la Caisse nationale d'assurance maladie et insisté sur le fait que les pharmaciens, les laboratoires d'analyses médicales, les laboratoires de l'industrie pharmaceutique, les médecins, ne peuvent ni ne doivent se dérober aux efforts qui sont attendus d'eux comme des autres catégories de Français ; le vote de la loi portant réforme hospitalière devrait permettre une meilleure coordination des actions menées par l'Etat dans le domaine sanitaire.

Si certains redoutent que le pari proposé qui permettrait le maintien d'une médecine et d'une pharmacie libérales et l'assainissement nécessaire de la sécurité sociale soit perdu d'avance, le Gouvernement ne partage pas leur pessimisme.

« Pour combler le déficit restant — soit 4 milliards — je proposerai au Ministre des Finances, a annoncé M. Boulin, de les fiscaliser... Ainsi, par la conjonction de différentes mesures, le problème auquel nous sommes confrontés ne sera pas définitivement réglé, mais une action en profondeur aura été entreprise. »

Le ministre a répondu ensuite à diverses questions qui lui ont été posées :

— par M. Filippi, rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan, sur la médecine libérale, sur les hôpitaux, sur le « profil médical », sur le « petit risque », enfin, sur les pharmacies — au sujet desquelles il a rappelé les propositions du Comité Rueff-Armand, qui visaient à supprimer le

numerus clausus — et le trop grand nombre des spécialités pharmaceutiques ;

— par M. Souquet, sur le système particulier de la Caisse de prévoyance de la S. N. C. F. et sur la recherche ;

— par M. Javelly, sur les hôpitaux ruraux ;

— par M. Blanchet, qui s'inquiète du taux élevé de croissance retenu pour le P. N. B. et pose la question de savoir ce qui se passera — en particulier en ce qui concerne les transferts sociaux — si ce taux n'est pas atteint ;

— par M. Menu, sur le financement des dépenses sociales par l'impôt et sur l'injustice de l'assiette actuelle du financement ;

— par M. Durieux, sur la gestion critiquable des hôpitaux et sur l'importance de la T. V. A. prélevée sur les produits pharmaceutiques ;

— par M. Henriet, qui, après avoir approuvé les impositions sur l'alcool et le tabac, a demandé que l'on établisse un « profil » du prix de journée des hôpitaux dont il critique la gestion, et a réclamé la suppression des maternités rurales ;

— par M. Viron, qui a pris la défense des assurés sociaux et du personnel de la sécurité sociale ; c'est sur les hôpitaux et les dépenses pharmaceutiques, a-t-il dit, qu'il faut faire porter les réformes ; une nationalisation des laboratoires pharmaceutiques et une répartition plus juste des dépenses hospitalières sont les seuls moyens de trouver une solution aux problèmes ;

— par M. Voyant, sur la normalisation des équipements des hôpitaux ;

— par M. Aubry, qui a demandé un effort dans le domaine de la prévention et rappelé le montant des cotisations patronales impayées ;

— par M. Lemarié, enfin, sur la T. V. A. appliquée aux produits pharmaceutiques, sur l'imposition de l'alcool et du tabac qu'il approuve et sur les inadaptés en faveur desquels il a demandé un effort particulier.

Dans ses réponses aux questions posées, M. Boulin a fourni diverses indications sur :

— la comparaison des coûts de l'hospitalisation publique et de l'hospitalisation privée ;

— la possible modulation des prestations familiales ;

— les problèmes de la limitation du nombre des officines pharmaceutiques et des spécialités pharmaceutiques ;

— la nécessité d'un effort très important à accomplir, au cours du VI^e Plan, en faveur de la recherche médicale ;

— la difficulté des choix qui devront être opérés au cours de ce Plan dans le domaine de la santé ;

- la situation de l'industrie pharmaceutique, dont la moitié des capitaux est d'origine étrangère ;
- l'industrialisation des équipements sanitaires et sociaux ;
- le recouvrement des cotisations de sécurité sociale dues par les entreprises en difficulté économique et son éventuelle incidence sur le problème de l'emploi.

Mlle Dienesch, Secrétaire d'Etat à l'Action sociale et à la Réadaptation, a alors apporté quelques précisions sur les options du Plan en ce qui concerne les handicapés ; c'est sur la prévention que les efforts doivent porter en premier lieu et, en ce sens, l'attention doit être attirée tout d'abord sur les maternités, car c'est à la naissance qu'apparaissent de nombreux handicaps. Il faut en outre qu'un handicap soit soigné tôt pour que l'on puisse obtenir un résultat. Mlle Dienesch a également suggéré que l'on fasse bénéficier certains handicapés adultes des prestations familiales.

Un court débat s'est ensuite instauré, au cours duquel sont notamment intervenus Mme Cardot, MM. Henriët, Lambert et le docteur Grand.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Judi 21 mai 1970. — *Présidence de M. Alex Roubert, président.* — La commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de M. Portmann, deux projets de loi autorisant la ratification d'accords conclus respectivement avec la République Arabe Unie et avec l'Australie en vue d'éviter la double imposition des revenus provenant de la navigation aérienne.

En l'absence de convention, l'impôt sur les bénéfices retirés du transport aérien est dû dans chaque pays où les appareils font escale, ce qui soulève de délicats problèmes d'évaluation. Les deux accords soumis à l'approbation ont pour objet d'autoriser l'exonération en France des entreprises étrangères de navigation aérienne, en l'occurrence la compagnie United Arab Airlines pour la R. A. U. et la Qantas pour l'Australie. En contrepartie, les compagnies françaises Air France et U. T. A. sont exonérées dans ces deux pays des impôts sur les bénéfices qu'elles retirent respectivement de l'exploitation de leurs lignes vers Le Caire et vers l'Australie. En ce qui concerne ce dernier pays, et pour tenir compte de sa situation géographique, l'accord est étendu aux Territoires d'Outre-Mer français.

La commission a approuvé ces deux accords qui éliminent des obstacles fiscaux au développement des relations internationales.

Elle a ensuite examiné, sur le rapport de M. Marcel Pellenc, rapporteur général, le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1968, qui, pour la troisième année consécutive est déposé dans les délais prévus par la Constitution.

De ce projet et du rapport de la Cour des Comptes qui y est annexé on peut retenir un certain nombre de constatations :

Les modifications apportées au montant des crédits par la voie des décrets d'avance ou par celle des arrêtés d'annulation ont été modérées. En revanche, celles qui résultent du rattachement des fonds de concours ont sensiblement augmenté. Les modalités de comptabilisation auxquelles obéit cette procédure particulière d'affectation de recettes et l'extension croissante de son domaine d'application laissent à l'Administration une liberté qui, dans plusieurs cas, lui a permis de se soustraire à l'application des règles de l'annualité et de la spécialité budgétaires.

Les procédures de virements, transferts et répartitions ont porté sur un montant de crédits nettement supérieur à celui des années précédentes. A l'origine de quelques anomalies ou irrégularités, elles ont parfois été utilisées avec des retards peu justifiés et gênants pour les services gestionnaires. En particulier, les répartitions des crédits de personnel au titre de la gestion 1968 n'ont été réalisées, pour l'essentiel, que par arrêtés des 8 et 17 juillet 1969. Il est très souhaitable qu'il soit mis fin à de telles pratiques en procédant aux répartitions nécessaires avant la fin de l'année budgétaire.

Les crédits non utilisés reportés à la gestion suivante ont marqué une nouvelle et forte augmentation, aussi bien pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses en capital. De même, si les dépassements de crédits ont diminué sensiblement, les demandes d'annulation de crédits non consommés augmentent dans des proportions importantes. Ces chiffres traduisent un fléchissement du taux d'utilisation des autorisations budgétaires.

A cet égard, MM. Raybaud et Héon ont fait observer qu'en ce qui concerne les travaux d'équipement urbain et rural, les modalités de notification trimestrielle des programmes sont à l'origine des retards et des reports de crédits. M. Marcel Pellenc, rapporteur général, a insisté sur les inconvénients ressentis de ce fait par les communes et par les entrepreneurs. M. Alex Roubert, président, a fait remarquer que l'incohérence qui apparaît dans les mesures financières peut s'expliquer, au

moins en partie, par le fait qu'en 1968 la politique conjoncturelle du Ministère des Finances a connu trois orientations successives.

Finalement, le budget de 1968 s'est soldé par un excédent net des charges de 11,5 milliards de francs, en raison essentiellement des mesures prises à la suite des événements du printemps et malgré la poursuite de la politique de débudgétisation des investissements.

La commission a conclu à l'adoption sans modification du projet de loi.

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

Mardi 19 mai 1970. — *Présidence de M. Prélot, vice-président.*
— La commission a entendu le rapport de M. Piot sur le projet de loi (n° 196, session 1969-1970), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance.

Le rapporteur a indiqué qu'il avait l'intention de placer son étude dans un cadre juridique, le rôle de la Commission des Lois étant de faire œuvre sereine et de s'abstraire autant que possible de toute passion politique.

Après avoir rapidement passé en revue l'ensemble des dispositions qui, dans le Code pénal actuel, répriment les actions violentes, il a analysé l'économie générale du projet de loi en soulignant l'importance toute particulière des différentes dispositions de l'article premier qui punissent, d'une part, les actions dites de commando et, d'autre part, les violences perpétrées au cours de rassemblements illicites ou interdits. Puis il a indiqué sur quels points il avait l'intention de proposer à la commission d'apporter des améliorations au texte voté par l'Assemblée Nationale, en particulier en ce qui concerne le problème de la responsabilité des provocateurs, ainsi que celui de la solidarité dans la réparation pécuniaire des dommages encourue par les participants à des manifestations illicites ou interdites.

A la suite de cet exposé, M. Marcihacy a pris la parole pour demander que soient disjoints du texte proposé pour le nouvel article 314 du Code pénal les alinéas concernant les respon-

sabilités encourues du fait de violences commises au cours de rassemblements illicites, afin de les transférer dans un article séparé, 314 bis nouveau.

M. Le Bellegou a porté à la connaissance de la commission que ni ses amis ni lui-même n'étaient satisfaits par le projet de loi, même compte tenu des amendements annoncés par le rapporteur. Il a exprimé à la commission l'inquiétude que lui inspirent un certain nombre de définitions données par le texte, qui lui paraissent dangereuses autant qu'imprécises.

M. Guy Petit a ensuite pris la parole pour s'émouvoir de ce que certaines parties du projet permettront de punir des personnes présentes à des manifestations, même si elles sont restées passives, ainsi que des chefs et organisateurs de rassemblements, alors même qu'ils sont de bonne foi. Il a marqué que son souci essentiel était que les garanties individuelles des personnes de bonne foi soient renforcées.

Parlant en son nom personnel et au nom de ses amis, M. Poudonson est également intervenu pour dire qu'il faisait les plus expresses réserves sur les trois paragraphes concernant les manifestations illicites ou interdites. De son côté, M. Namy a donné à la commission connaissance de l'opposition de son groupe au projet de loi.

Parlant en son nom personnel, M. Dailly a exposé à la commission les raisons pour lesquelles il estimait souhaitable que le Sénat vote le projet de loi dans une rédaction proche de celle qui lui a été transmise, car une opposition, même partielle, serait mal comprise par l'ensemble du pays ; par ailleurs, si les alinéas concernant les rassemblements sont de nature à faire naître certaines inquiétudes, leur suppression rendrait possible le recours à d'autres dispositions de la loi qui sont beaucoup plus sévères. Mais il serait, par contre, hautement souhaitable, a ajouté M. Dailly, d'obtenir du Gouvernement, en la personne de son Premier ministre, l'engagement solennel qu'il ne serait pas fait abus des nouveaux textes.

M. Marcilhacy a alors répondu que, pour sa part, il craignait par dessus tout la création d'un mécanisme de responsabilité indirecte, alors que c'est la répression des actions menées à force ouverte que l'opinion réclame surtout.

Un débat s'est ensuite instauré sur le problème des rassemblements illicites et des responsabilités encourues par leurs chefs ou organisateurs et par leurs participants en cas de violences, destructions, etc., débat auquel ont participé en particulier, outre le rapporteur, MM. Carous, Le Bellegou, Marcilhacy et Guy Petit. Sont intervenus également à plusieurs reprises dans la discussion MM. Geoffroy, Soufflet et Poudonson.

Présidence de M. Raymond Bonnefous, président. — A l'issue de cette longue discussion générale, la commission a abordé l'examen des articles du projet de loi. L'alinéa premier du texte proposé pour le nouvel article 314 du Code pénal a été, à l'issue d'un débat entre MM. Carous, Dailly, Le Bellegou, Marcihacy, Mignot, Guy Petit, Schiélé et le rapporteur, adopté avec les précisions suivantes :

- l'action menée à force ouverte devra être concertée ;
- seront punis non pas les chefs et organisateurs du groupe visé, mais les responsables ou organisateurs de l'action ;
- ne seront punis que les participants ayant agi volontairement et en connaissance de cause.

La commission a ensuite statué sur l'amendement déposé par MM. Schiélé et Poudonson, tendant à supprimer les alinéas 2, 3 et 4 du texte proposé pour l'article 314 du Code pénal. Cet amendement ayant été repoussé, le second alinéa de cet article a été voté dans le texte de l'Assemblée Nationale, sous réserve d'une précision : l'interdiction du rassemblement devra être légale pour produire ses effets.

Le troisième alinéa du même article (1°) a été voté dans le texte suivant, après une discussion à laquelle ont participé MM. Carous, Dailly, Geoffroy, Molle, Namy, Guy Petit et Soufflet :

« 1° les responsables ou organisateurs de ce rassemblement qui n'auront pas donné l'ordre de dislocation lorsqu'il sera établi qu'ils ont eu connaissance de ces violences, voies de fait, destructions ou dégradations, d'un emprisonnement de six mois à trois ans ».

Le quatrième alinéa de l'article 314 (2°) a également été modifié à la suite de l'intervention de MM. Dailly, Eberhard, de Félice, Guy Petit et du rapporteur. De même qu'au 1° ce nouveau texte tend à faire apparaître clairement la nécessité que soit bien établie, de la part des participants à une manifestation interdite, la connaissance des violences, voies de fait, etc.

Un alinéa nouveau a été inséré après le 2°, à l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus notamment MM. Geoffroy, Marcihacy, Namy et Guy Petit ; son objet est, d'une part, de punir les provocateurs qui s'introduiraient dans un rassemblement, même licite, pour commettre ou faire commettre des violences, d'autre part, de donner au juge la possibilité de décider que la provocation vaudra excuse absolutoire pour les responsables, organisateurs et participants du rassemblement.

Le dernier alinéa proposé pour l'article 314 a été modifié, sur la proposition du rapporteur, pour donner au juge la possibilité d'exclure la solidarité prévue par l'article 55 du Code pénal et préciser le droit pour la victime d'obtenir, de la part de la commune, réparation intégrale du dommage subi.

Les articles 2, 3, 4 et 5 du projet de loi ont été adoptés sans modification.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi.

Mercredi 20 mai 1970. — *Présidence de M. Raymond Bonnefous, président.* — La commission a tout d'abord procédé à la nomination de M. Molle comme rapporteur du projet de loi organique (n° 216, session 1969-1970) relative au statut des magistrats et du projet de loi (n° 217, session 1969-1970) modifiant et complétant l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire.

Elle a également désigné en tant que rapporteurs officieux :

— M. Soufflet, pour le projet de loi (n° 992, A.N.) autorisant la ratification de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, ouverte à la signature à Tokyo le 14 septembre 1963, signée par la France le 11 juillet 1969 ;

— M. Schiélé, pour le projet de loi (n° 1022, A.N.) relatif à l'exercice de fonctions à mi-temps par les fonctionnaires de l'Etat.

En ce qui concerne le projet de loi (n° 196, session 1969-1970), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, M. Le Bellegou a présenté à la commission deux amendements : le premier tend à préciser dans l'article 314 du Code pénal la notion de « force ouverte ». Sur proposition du rapporteur, M. Piot, l'amendement a été rejeté. M. Le Bellegou a également proposé que la condamnation de provocateurs ne vaille pas seulement excuse absolutoire pour les responsables, organisateurs et participants de rassemblements illicites ou interdits, mais qu'elle fasse disparaître tout crime et tout délit. Après une discussion à laquelle ont participé MM. Jozeau-Marigné, Pierre Mailhe et Marcilhacy, et contre le vœu du rapporteur, l'amendement a été retenu.

MM. Raymond Bonnefous, Dailly, Garet, Le Bellegou, Mignot Piot et Poudonson ont été désignés comme membres titulaires d'une éventuelle commission mixte paritaire concernant ce texte ; MM. de Félice, Geoffroy, Guillard, de Hauteclocque, De Montigny et Schiélé comme membres suppléants.

La commission a ensuite abordé le nouvel examen de la proposition de loi (n° 159, session 1969-1970), adoptée par l'Assemblée Nationale, tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, à la suite du renvoi en commission qui avait été décidé en séance publique. Le rapporteur, M. Mignot, a proposé diverses modifications aux amendements précédemment adoptés par la commission, afin de tenir compte des votes intervenus en séance publique sur l'article 1^{er} bis nouveau.

Dans le premier alinéa de l'amendement n° 13 sur l'article 2, le rapporteur a fait adopter le remplacement du terme « zone » par celui de « périmètre d'urbanisation » ; il a précisé que les conseils municipaux qui pouvaient décider de se grouper en un syndicat communautaire d'aménagement étaient ceux des communes dont le territoire est inclus « en tout ou partie » dans le périmètre d'urbanisation.

Pour le second alinéa de cet amendement, le rapporteur a demandé à la commission de se prononcer sur le point de savoir si la communauté urbaine, dont l'aire géographique comprend le périmètre d'urbanisation, serait automatiquement ou non chargée de l'aménagement de l'agglomération nouvelle. Sur proposition de M. Mignot, et après une discussion à laquelle ont notamment pris part MM. Eberhard et Geoffroy, la commission a décidé de maintenir son texte initial.

La dernière phrase du second alinéa de l'amendement n° 14, sur l'article additionnel 2 bis, a été supprimée.

A l'article additionnel 2 ter nouveau, la commission a adopté l'amendement n° 86 de M. Chauvin.

A l'article additionnel 5 bis nouveau, elle a décidé de préciser « qu'à défaut d'accord, chaque commune est représentée au comité du syndicat par deux délégués ».

Les références incluses dans l'amendement n° 19, à l'article 6, ont été modifiées, pour tenir compte de la suppression décidée à l'article additionnel 2 bis nouveau.

A l'article 7, la commission a repris, pour l'essentiel, les dispositions de l'amendement n° 91 de M. Chauvin.

Sur l'article 8, après avoir admis une harmonisation nécessaire et sur proposition de son rapporteur, la commission a rejeté l'amendement n° 36, présenté par le Groupe communiste, et décidé de retenir la rédaction de M. Mignot.

A l'article 9, elle a introduit, entre les premier et deuxième alinéas, un alinéa nouveau reprenant la teneur de l'amendement n° 66, présenté par le Gouvernement.

Sur l'article 10, mandat a été donné au rapporteur de trouver une rédaction conforme aux options prises.

Pour l'article 12, la commission a repris le texte adopté par l'Assemblée Nationale, sous réserve d'une référence à modifier.

Enfin, sur l'article 13, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 97 de M. Chauvin.

La commission a entendu le rapport de M. Blanc sur les propositions de loi (n° 183, session 1969-1970) de M. Marcel Nuninger, tendant à abaisser l'âge d'éligibilité au conseil municipal, et (n° 184, session 1969-1970) de M. Jean-Baptiste Mathias, tendant à abaisser à vingt et un ans l'âge d'éligibilité des députés, conseillers généraux et conseillers municipaux.

Le rapporteur a exposé les raisons qui justifient de telles initiatives, à savoir le rajeunissement de la population, l'apprentissage de la vie civique et la réponse à donner au désir de participation des jeunes. Si la proposition de M. Nuninger se contente d'un abaissement de l'âge de l'éligibilité pour les seules élections municipales, alors que la proposition de M. Mathias l'étend à toutes les élections, le rapporteur a suggéré de ne le prévoir qu'à l'occasion des élections municipales et cantonales.

Tout en s'inquiétant de la solution à trouver pour le problème des obligations militaires, M. Prélot s'est rallié au principe des deux propositions.

A M. de Hauteclocque qui exprimait une certaine réserve, MM. Poudonson et Schiele ont expliqué la nécessité qu'il y avait selon eux d'intégrer les jeunes dans la gestion locale, de faire place à leur imagination et même à leur contestation et de leur offrir enfin un partage réel des responsabilités.

MM. Garet, Molle et Prélot se sont montrés favorables à un assouplissement des conditions d'âge pour les seules élections municipales, tandis que M. Mignot se déclarait partisan, avec le rapporteur, d'une extension aux élections cantonales.

M. Namy a apporté également son accord aux propositions du rapporteur. Il a rappelé que le groupe communiste était même partisan d'un abaissement général à dix-huit ans de l'âge d'éligibilité.

Après une large discussion, la commission a adopté le principe de l'abaissement à vingt et un ans de l'âge de l'éligibilité, à l'unanimité pour les élections municipales et à une large majorité pour les élections cantonales.

M. Poudonson a, ensuite, présenté son rapport sur le projet de loi (n° 203, session 1969-1970), adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le

Gouvernement de la République française et le Gouvernement espagnol relative à l'entraide judiciaire en matière pénale, signée à Madrid le 9 avril 1969.

Le rapporteur a souligné que la convention n'innovait pas et s'inspirait très largement des grandes lignes d'une convention signée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il a exposé le contenu des divers articles et conclu à l'adoption du projet de loi.

Sous réserve qu'il ne puisse en aucun cas être porté atteinte au droit d'asile politique et sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé d'autoriser l'approbation de la convention.

La commission a, enfin, examiné le rapport de M. De Montigny sur le projet de loi (n° 192, session 1969-1970) remplaçant l'article 340 du Code d'administration communale relatif aux archives communales.

Alors que le dépôt des archives communales anciennes aux archives départementales s'opère actuellement par accord amiable ou par mesure d'autorité préfectorale, le présent projet tend à rendre obligatoire ce dépôt pour les communes de moins de 2.000 habitants. Le problème de la conservation des archives est mal résolu dans la plupart des petites communes. Tout en suggérant une refonte de la rédaction présentée par le Gouvernement pour l'article 340 du Code municipal, le rapporteur a proposé l'adoption du projet de loi.

M. Mignot a exprimé son désaccord sur le bouleversement apporté par le projet de loi aux règles actuelles et la discrimination qu'il opère entre les communes selon qu'elles ont plus ou moins de 2.000 habitants. Il s'est, en outre, montré hostile à la possibilité offerte aux préfets de prescrire d'office le dépôt de documents présentant « un intérêt public particulier du point de vue de l'Histoire ».

Le rapporteur a rappelé que le droit actuel qui apporte satisfaction à M. Mignot n'est pas appliqué.

M. Molle a émis des réserves sur la question des documents cadastraux. Même si ceux-ci ont plus de trente ans, ils continuent à être fréquemment utilisés ; leur dépôt aux archives départementales serait donc une source de complication.

M. Schiélé a exposé qu'il ne comprenait guère l'intérêt du texte. Si les documents vieux de plus de cent cinquante ans ont été mal tenus, il est illusoire d'espérer pouvoir les regrouper, les classer et les conserver au niveau départemental. Il serait davantage souhaitable d'encourager les communes à améliorer le classement de leurs archives. Le regroupement des documents

pourrait s'opérer avant même le délai de cent ans mais au niveau cantonal. Enfin, M. Schiélé a souhaité que le projet précise dans quelles conditions le préfet pourra exiger le dépôt d'office des documents d'intérêt historique.

Quant à M. Prélot, il a émis le vœu que soit assuré au personnel communal un minimum de formation de documentaliste.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a décidé de reporter l'examen de ce texte à une séance ultérieure afin de tenir compte des observations formulées.

Judi 21 mai 1970. — *Présidence de M. Raymond Bonnefous, président.* — *Au cours d'une première séance,* la commission a procédé à l'examen de nouveaux amendements présentés sur le projet de loi (n° 196, session 1969-1970), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance.

Après une discussion à laquelle ont participé MM. Geoffroy, Marcilhacy, Nayrou et Guy Petit et sur proposition de M. Piot, rapporteur, la commission a décidé de rejeter les amendements n° 16 et 17 présentés par M. Filippi et portant sur le nouveau texte proposé pour l'article 314 du Code pénal.

Présidence de M. Raymond Bonnefous, président. — *Au cours d'une seconde séance tenue dans la nuit,* la commission a tiré les conséquences de l'adoption par le Sénat de l'amendement n° 3 de MM. Schiélé, Poudonson et Bosson, au projet de loi (n° 196, session 1969-1970), adopté par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, tendant à réprimer certaines formes nouvelles de délinquance, amendement tendant à supprimer, dans l'article premier, les deuxième, troisième et quatrième alinéas du texte proposé pour l'article 314 du Code pénal; elle a ainsi constaté que son amendement n° 14 devenait sans objet et a, par ailleurs, modifié l'amendement qu'elle avait adopté au dernier alinéa du même article, pour revenir au régime de responsabilité institué par l'Assemblée Nationale.

L'article 2 du projet de loi a fait l'objet d'une discussion à laquelle ont participé, outre le rapporteur M. Piot, MM. Guillard, Le Bellegou, Marcilhacy, Mignot, Namy et Soufflet.

Enfin, l'amendement n° 19, présenté par M. Caillavet à l'article 5 du projet de loi, a été repoussé.