

---

---

# S É N A T

---

JANVIER - FEVRIER 1978

---

Service des Commissions.

---

## BULLETIN DES COMMISSIONS

---

AFFAIRES CULTURELLES

**Judi 23 février 1978.** — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission s'est réunie pour procéder à la désignation de rapporteurs pour divers textes soumis à son examen.

Elle a ainsi désigné :

**M. Miroudot**, pour le projet de loi n° 69 (1977-1978) sur les archives ;

**M. Eeckhoutte**, pour la proposition de loi n° 161 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée Nationale après déclaration d'urgence, relative à l'enseignement hospitalier des étudiants en pharmacie et aux liaisons hospitalo-universitaires pharmaceutiques ;

**M. Sérusclat**, pour les propositions de loi n° 227 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée Nationale, relative à l'intégration dans la fonction publique de certaines catégories de personnels en fonctions auprès des écoles nationales supérieures d'ingénieurs de Mulhouse, et n° 252 (1977-1978) de MM. Goetschy, Zwickert et Schiélé, relative à l'intégration dans la fonction publique de certaines catégories de personnels en fonctions auprès des écoles nationales supérieures d'ingénieurs de Mulhouse ;

**M. Ruet**, pour la proposition de loi n° 99 (1977-1978) de M. Chupin et plusieurs de ses collègues tendant à créer un **fonds d'amortissement** pour alléger les **charges des collectivités locales** en matière d'équipement sportif et socio-éducatif ;

**M. Hubert Martin**, pour la proposition de loi n° 243 (1977-1978) de Mme Goutmann et plusieurs de ses collègues tendant à la mise en œuvre de mesures urgentes pour réduire les **nuisances** causées par les **avions à réaction** aux riverains des grands aéroports ;

**M. Séramy**, comme **rapporteur pour avis** pour le projet de loi de programme n° 202 (1977-1978) sur les musées.

#### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 25 janvier 1978.** — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — La commission a, tout d'abord, désigné comme **candidats** appelés à assurer la représentation du Sénat :

— au sein du **conseil supérieur du service social**, en application du décret n° 62-895 du 31 juillet 1962 : **M. Mézard** ;

— au sein du **conseil supérieur de la mutualité**, en application de l'article 53 du code de la mutualité : **M. Méric**.

Elle a ensuite adopté sans modification, sur le **rapport de M. Goetschy**, et après les interventions de MM. Chérioux, Mézard et Gamboa, la proposition de loi n° 103 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée Nationale, tendant à la modification des articles L. 473, L. 475 et L. 476 du code de la santé publique relatifs à la **profession d'infirmier ou d'infirmière**.

#### FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

**Mercredi 22 février 1978.** — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé, sur le **rapport de M. Fourcade**, à l'examen du projet de loi de programme sur les musées n° 202 (1977-1978).

M. Fourcade a indiqué que ce projet de loi prévoit un accroissement annuel d'environ 20 p. 100 des crédits d'équipement, pendant les années 1978 à 1982, tant en faveur des musées nationaux que des musées des collectivités locales. Au total,

des crédits s'élevant à 1,2 milliard de francs devraient être consacrés à l'action de rénovation et de promotion des musées ; la part des musées des collectivités locales représente environ 20 p. 100 de cette enveloppe globale.

Le rapporteur a ensuite fourni les précisions suivantes :

1. Les dispositions du projet de loi prévoient le financement d'un important programme d'équipement des musées ; mais la détermination de cet objectif implique l'octroi ultérieur des crédits de fonctionnement nécessaires.

La réalisation de ce programme obère donc les finances publiques au-delà du strict montant des crédits demandés ; il est nécessaire que le Gouvernement fournisse des précisions relatives au coût de cette charge supplémentaire.

2. Plusieurs opérations ponctuelles doivent être signalées :

Un programme de travaux au musée du château de Versailles et au musée du Louvre sera réalisé afin de permettre l'ouverture de nouvelles salles.

D'autres opérations ont été prévues :

— l'achèvement des deux musées en cours de réalisation : musée Picasso à l'hôtel Salé à Paris et musée de la Renaissance à Ecouen ;

— le programme en faveur des musées classés et contrôlés comprend : la réorganisation du musée Fesch à Ajaccio, la rénovation du musée des Augustins à Toulouse, l'extension du musée de Metz, la construction d'un musée d'art moderne à Villeneuve-d'Ascq, la construction du musée des beaux-arts à Orléans.

3. Enfin, certaines lacunes du projet de loi doivent être signalées : la réalisation d'un musée national de l'art islamique, constitué par regroupement des collections, semble avoir été différée.

Plusieurs questions ont alors été évoquées par les membres de la commission :

— M. Ribeyre a rappelé l'ampleur des difficultés rencontrées par les musées de province ;

— M. Chazelle a souhaité que les musées de province puissent disposer du patrimoine culturel de leur région ;

— M. Moinet a demandé des précisions sur les modalités de l'aide de l'Etat aux collectivités locales pour le financement des musées classés et contrôlés ;

— M. Perrein a signalé que la hausse des prix de détail devrait ultérieurement réduire le montant réel des crédits ;

— M. Ballayer a posé une question relative à la nature de l'effort de décentralisation ainsi entrepris ;

— M. Blin, rapporteur général, a interrogé M. Fourcade sur l'évolution récente des crédits respectivement accordés aux musées nationaux et aux musées classés et contrôlés ; il a souhaité que M. Fourcade rappelle l'importance du budget annuel de fonctionnement du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ;

— M. Edouard Bonnefous, président, a regretté la centralisation à Paris des activités culturelles, ainsi que la dispersion de la muséographie dans la capitale ; il a montré la nécessité de maîtriser l'évolution ultérieure du coût de fonctionnement des grands équipements.

Répondant aux intervenants, le rapporteur a fourni les précisions suivantes :

— le coût annuel de fonctionnement du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou peut être estimé à plus de 150 millions de francs ; le montant des crédits d'équipement respectivement accordés aux musées nationaux et aux musées classés et contrôlés est passé de 27,8 millions de francs en 1974 à 64,5 millions de francs en 1978 et de 11,3 millions de francs en 1974 à 27,7 millions de francs en 1978 ;

— le concours de la direction des musées de France aux musées classés et contrôlés revêt soit la forme de subventions d'équipement, à hauteur de 20 p. 100 à 50 p. 100 du montant des travaux, soit la forme de subventions de fonctionnement ; les efforts des collectivités locales ont représenté, en 1977, plus de 11 millions de francs (dépenses ordinaires) et environ 22,5 millions de francs (dépenses en capital) ;

— le Gouvernement doit fournir des précisions relatives à l'évolution du coût de fonctionnement des équipements créés.

M. Fourcade a ensuite abordé la question de l'opération prévue au titre du musée du XIX<sup>e</sup> siècle.

Il a rappelé que d'ores et déjà, au moment du vote du dernier projet de loi de finances rectificative pour 1977, le Sénat avait refusé, sur la proposition de sa commission des finances, un crédit de 20 millions de francs demandé par le Gouvernement pour une première acquisition des locaux de la gare d'Orsay, destinés au futur musée du XIX<sup>e</sup> siècle.

La loi de finances rectificative pour 1977, adoptée définitivement, avait cependant accordé ce crédit de 20 millions de francs.

Le projet de loi de programme évalue à 185 millions de francs le coût de la réalisation du musée du XIX<sup>e</sup> siècle ; mais il ne prend pas en considération tous les crédits nécessaires au financement de ce projet.

Selon le rapporteur, un autre aspect de la question mérite un examen particulier : la Cour des comptes, dans son dernier rapport publié en 1977, a souligné les incertitudes affectant la détermination du coût définitif de la réalisation du musée du XIX<sup>e</sup> siècle. Compte tenu des actualisations nécessaires, il semble que ce projet représente, en francs 1978, une somme d'un montant sensiblement équivalent à 350 millions de francs ; au moment de l'achèvement du projet, il est permis de penser que le coût pourrait atteindre un demi-milliard de francs, soit environ la moitié des crédits engagés au titre de la réalisation du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou.

M. Edouard Bonnefous, président, a demandé que la plus extrême rigueur préside aux choix accomplis ; il a manifesté son souci d'éviter d'engager une opération de trop grande envergure, susceptible d'obérer les finances de l'Etat.

Après interventions de MM. Blin, rapporteur général, Tony Larue, Chazelle, Moinet, Jacquet, et sur la proposition de M. Fourcade, la commission a adopté un amendement de suppression des crédits prévus pour la réalisation du musée du XIX<sup>e</sup> siècle, dont le montant est de 185 millions de francs.

La commission a ensuite approuvé le projet de loi de programme sur les musées ainsi modifié.

La commission a désigné **M. Jean Francou** comme rapporteur de sa proposition de loi n° 62 (1977-1978) tendant à modifier la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, en vue d'une **indemnisation complète des rapatriés et spoliés.**

La commission a enfin désigné **M. Edouard Bonnefous**, président, comme membre titulaire, et **MM. Héon et Chazelle** comme membres suppléants de la délégation du Sénat à l'Assemblée de l'Atlantique-Nord.

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

**Mardi 14 février 1978.** — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord nommé :*

— **M. Lederman, rapporteur** de la proposition de loi n° 246 (1977-1978), présentée par M. Fernand Lefort et plusieurs de ses collègues, tendant à la **création de syndicats de copropriété** ;

— **M. Boileau, rapporteur** de la proposition de loi n° 247 (1977-1978), présentée par M. Marcel Rosette et plusieurs de ses collègues, tendant à permettre aux communes de voter des **indemnités de fonction aux conseillers municipaux** autres que le maire et les adjoints ;

— **M. Ooghe, rapporteur** de la proposition de loi n° 248 (1977-1978), présentée par M. Charles Lederman et plusieurs de ses collègues, tendant à garantir et à **renforcer les droits des expropriés.**

Elle a ensuite entendu le **rapport** de **M. Tailhades** sur le projet de loi n° 238 (1977-1978), modifié par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, relatif aux **astreintes prononcées en matière administrative** et à l'**exécution des jugements par les personnes morales de droit public** (troisième lecture).

M. Tailhades a rappelé que le projet de loi relatif aux **astreintes prononcées en matière administrative**, déposé sur le bureau du Sénat le 28 avril 1977, a été adopté par lui le 26 mai de la même année. Voté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 22 novembre 1977, il a fait l'objet d'une seconde lecture au Sénat le 20 décembre, à l'Assemblée Nationale le 21 décembre, et se trouve aujourd'hui en troisième lecture devant le Sénat, le Gouvernement n'ayant pas demandé la réunion d'une commission mixte paritaire. Seul, reste en discussion l'article A, introduit par l'Assemblée Nationale, et aux termes duquel les décisions juridictionnelles exécutoires portant condamnation de l'Etat ou d'une autre personne publique valent ordonnancement du montant des sommes dues, qui doivent être payées au créancier sur présentation au comptable du Trésor d'une décision revêtue de la formule exécutoire, tout manquement à ces dispositions étant passible d'une peine d'amende infligée par la Cour de discipline budgétaire.

Le rapporteur a rappelé également que la commission, lors de la deuxième lecture de ce texte par le Sénat, s'était ralliée à cette disposition, destinée à mettre fin aux situations inadmissibles résultant du refus ou de la mauvaise volonté de la puissance publique à exécuter les décisions de justice rendues à son encontre.

Mais, en séance publique, à la demande du garde des sceaux, ministre de la justice, le Sénat a supprimé l'article A. Les arguments mis en avant par le garde des sceaux sont les suivants :

— en premier lieu, cette disposition serait anticonstitutionnelle, les règles de la comptabilité publique ne figurant pas parmi les matières législatives énumérées à l'article 34 de la Constitution ;

— cette règle serait, d'autre part, contraire au principe de la séparation des pouvoirs, le juge ne pouvant se substituer aux ordonnateurs, agents du pouvoir exécutif ;

— elle se heurterait, enfin, à des difficultés pratiques, le comptable ne pouvant, en tout état de cause, procéder à une imputation correcte sans l'intervention de l'ordonnateur gestionnaire des crédits, ni, à plus forte raison, payer le créancier lorsque ceux-ci ne sont pas prévus ou sont insuffisants, ce qui risque d'être souvent le cas pour les collectivités locales et les établissements publics.

M. Tailhades a souligné que ces arguments sont de valeur inégale. On ne saurait, selon lui, invoquer une inconstitutionnalité sur la base de l'article 34, alors que cet article vise « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », au premier rang desquelles figure, de toute évidence, le droit de faire exécuter les décisions de justice. Quant à la violation du principe de la séparation des pouvoirs mise en avant par le garde des sceaux, elle n'est, a-t-il souligné, pas plus grave que le fait par le pouvoir exécutif de ne pas se conformer aux jugements et arrêts des cours et tribunaux.

En revanche, a déclaré M. Tailhades, les difficultés d'ordre pratique évoquées par M. Peyrefitte sont très réelles, et il résulte clairement des débats que ce sont elles qui ont emporté la décision du Sénat en deuxième lecture : on ne saurait, en effet, obliger un comptable public à verser des sommes lorsqu'il ne dispose pas de crédits correspondants, et il semble difficile également de l'autoriser à prélever sur d'autres crédits inscrits au budget de la même personne publique, au risque d'en perturber gravement le fonctionnement.

Aussi, se conformant à la décision prise par le Sénat en deuxième lecture, M. Tailhades a-t-il proposé à la commission une autre rédaction pour l'article 2. Celle-ci s'inspire d'une récente déclaration du Premier ministre, aux termes de laquelle « un particulier ou une entreprise ne pourront être soumis à des pénalités de retard ou à des poursuites, s'ils disposent de créances non réglées par l'Etat ». Lorsqu'un particulier est à la fois créancier et débiteur d'un autre, il s'opère, aux termes des articles 1289 et suivants du code civil, une compensation qui éteint l'une et l'autre dette, à concurrence du montant de la moins élevée d'entre elles. Mais la compensation, institution propre au droit privé, ne peut être invoquée à l'encontre d'une personne publique, en raison du principe de l'universalité budgétaire, qui exclut l'affectation d'une recette à une dépense déterminée.

Il en résulte, a souligné le rapporteur, des situations particulièrement choquantes, un contribuable pouvant être frappé de pénalités de retard, et même voir ses biens saisis, alors que son impossibilité de payer ses impôts provient de ce que l'Etat ne s'est pas acquitté des sommes qu'il lui doit.

La disposition proposée par M. Tailhades, sans porter atteinte au principe de l'universalité budgétaire, tendait simplement à permettre à tout débiteur d'une personne publique de faire échec à toutes poursuites et à toutes pénalités de retard lorsqu'il est créancier de la même personne publique, en présentant au comptable du Trésor la décision de justice constatant sa créance, selon la procédure et sous les sanctions prévues par l'Assemblée Nationale.

M. Marilhac a évoqué la jurisprudence qui condamne les communes en cas d'accident survenu à un collaborateur bénévole d'un service public et, tout en soulignant que les communes doivent se soumettre à la loi, s'est rallié à la proposition du rapporteur. Il en a été de même de M. de Tinguy, qui a évoqué les difficultés pratiques soulevées par le texte de l'Assemblée Nationale pour les collectivités locales, et aussi eu égard aux règles de la comptabilité publique, tout en soulignant qu'en fait l'inexécution des jugements par l'administration porte plutôt sur des réintégrations que sur des condamnations pécuniaires.

M. Geoffroy s'est interrogé sur la possibilité d'éviter les difficultés inhérentes à l'application du texte de l'Assemblée Nationale aux collectivités locales en limitant ce texte aux dettes de l'Etat.

A la suite d'une observation de M. Estève sur le point de savoir si le texte devait s'appliquer lorsqu'une décision n'est pas encore devenue définitive, la commission, sur une suggestion de son

président, a décidé de viser toutes les décisions exécutoires, même non définitives. En effet, si une décision est infirmée, rien ne s'opposera à ce que les poursuites reprennent à l'encontre du débiteur, sans qu'il en résulte de conséquences pour la personne publique intéressée, puisque celle-ci n'a matériellement, rien déboursé.

Compte tenu de cette précision, la commission a adopté l'article A dans la rédaction proposée par le rapporteur.

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. Marcihacy** sur la proposition de loi n° 102 (1977-1978), adoptée par l'Assemblée Nationale, modifiant et complétant la loi n° 68-1 du 2 janvier 1968 tendant à **valoriser l'activité inventive et à modifier le régime des brevets d'invention.**

M. Marcihacy a indiqué, au préalable, qu'en raison de la complexité de la matière une seconde lecture du texte serait sans doute nécessaire.

Il a souligné, ensuite, que la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, avait pour objet essentiel d'aligner certaines dispositions de la loi du 2 janvier 1968 sur la Convention de Munich relative à la délivrance de brevets européens et la Convention de Luxembourg sur le brevet communautaire. Si elle ne constitue pas une obligation au regard du droit international, cette harmonisation, notamment en ce qui concerne la procédure de délivrance et les conditions de brevetabilité, semble néanmoins opportune dans la mesure où les ressortissants de la Communauté économique européenne continueront de déposer une demande de brevet national dans l'attente de la délivrance du brevet européen. Après les interventions de MM. Estève et Geoffroy, M. Marcihacy a donc demandé à la commission d'adopter sans modification les articles du texte de la proposition de loi qui reprennent de façon littérale les dispositions de ces deux conventions, quand bien même la rédaction n'en serait pas toujours satisfaisante.

Passant à l'**examen des articles**, le rapporteur a mis l'accent sur les problèmes soulevés par l'*article premier bis* qui a été inséré dans le texte par l'Assemblée Nationale.

En supprimant le second alinéa de l'article premier de la loi du 2 janvier 1968, aux termes duquel le brevet appartient au premier déposant et en attribuant le titre de propriété industrielle à l'inventeur ou à son ayant cause, l'article premier bis met le législateur dans l'obligation d'envisager le problème des inventions de salariés.

Après avoir critiqué la rédaction du texte adopté par l'Assemblée Nationale, qui se borne à renvoyer à des dispositions législatives qui n'existent pas, le rapporteur a proposé d'insérer dans la loi de 1968 un *article premier ter* destiné à combler cette lacune. Les inventions réalisées par le salarié dans l'exécution soit d'un contrat comportant une mission inventive, soit d'études et de recherches qui lui sont explicitement confiées, seraient dénommées « inventions de service » et appartiendraient sans réserve à l'employeur. Quant aux inventions n'entrant pas dans cette catégorie, elles seraient la propriété du salarié ; toutefois, si l'invention était réalisée dans le cours de l'exécution de ses fonctions ou par connaissance d'informations procurées directement ou indirectement par son entreprise, l'employeur aurait le droit de se faire attribuer la propriété ou la jouissance de tout ou partie de l'invention, les modalités de cette attribution devant être déterminées à défaut d'accord entre les parties par une commission de conciliation et d'arbitrage. Après des interventions de MM. Geoffroy et de Tinguy, la commission a entendu préciser que le salarié devait obtenir de son invention un juste prix.

A l'issue d'une discussion à laquelle ont participé MM. Boileau, Salvi et de Tinguy, et après que M. Marciilhacy eut indiqué que ces dispositions avaient trouvé un écho favorable dans les milieux intéressés, la commission a approuvé le principe d'une réglementation législative des inventions de salarié.

A l'*article premier* de la proposition de loi, la commission a adopté, après les observations de MM. Lederman et de Tinguy, un amendement proposé par le rapporteur, tendant à préciser que le délai de prescription serait porté de trois à vingt ans dans l'hypothèse où le propriétaire du brevet savait qu'il n'était pas en droit de déposer une demande de brevet correspondant à l'invention.

La commission a renvoyé la discussion des articles suivants à une séance ultérieure.

*Présidence de M. Yves Estève, vice-président.* — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu le rapport de M. Rudloff sur la pétition déposée par M. Raymond Thiry.

Le rapporteur a tout d'abord donné lecture du texte de la pétition.

Il a ensuite fait état des diverses démarches effectuées depuis près d'un an auprès des administrations compétentes, tant par lui-même que par M. Nuninger, précédemment chargé du rapport, ajoutant qu'aucune réponse aux questions posées n'avait pu être obtenue. Pour conclure, il a donné lecture des articles 88 et 89 bis du règlement du Sénat relatifs aux suites susceptibles d'être données à une pétition.

Après les interventions de MM. de Tinguy, Estève, président de séance, Thyraud et Geoffroy, et compte tenu, notamment, de la nécessité de maintenir au droit de pétition sa pleine efficacité, la commission a décidé le renvoi en séance publique de la pétition déposée par M. Raymond Thiry.