

SEANCE DU 12 MAI 1964

---

La séance est ouverte à 10 H.30.

M. WALINE est excusé.

Le Conseil examine, en application de l'article 37 de la Constitution, un certain nombre de dispositions figurant dans des ordonnances de 1958 et de 1959 que la Commission supérieure de codification a proposé de classer dans la partie réglementaire d'un Code des départements et des communes dans lequel figureront les dispositions du Code de l'administration communale et les divers textes non codifiés intéressant l'administration des départements.

Le rapporteur est M. GILBERT-JULES.

La séance est levée à 12 h.30.

L'original de la décision demeurera annexé au présent compte-rendu.

---

SEANCE DU 12 MAI 1964

-----

La séance est ouverte à 10 h.30.

M. WALINE est excusé.

M. le Président Léon NOËL fait connaître qu'en application de l'article 37 de la Constitution, M. le Premier Ministre a soumis au Conseil un certain nombre de dispositions figurant dans des ordonnances de 1958 et de 1959, que la Commission supérieure de Codification a proposé de classer dans la partie réglementaire d'un Code des départements et des communes dans lequel figureront les dispositions du Code de l'administration communale et les divers textes non codifiés intéressant l'administration des départements.

M. GILBERT-JULES est rapporteur.

Celui-ci rappelle d'abord que selon l'esprit de l'article 37, al. 2, le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi de textes de forme législative intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution que lorsque le Gouvernement souhaite les modifier ultérieurement par décret. Or en l'espèce celui-ci n'envisage que certaines abrogations.

"On peut considérer, dit-il, que le Conseil est régulièrement saisi, d'autant plus qu'il a déjà statué dans des conditions semblables le 4 décembre 1962 sur des dispositions susceptibles d'être insérées dans le Code électoral."

Le Gouvernement nous défère un grand nombre de dispositions. La plupart ont le caractère réglementaire. Quelques unes paraissent avoir le caractère législatif comme touchant soit aux "principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources", soit aux règles constitutives afférentes à la création de catégories particulières d'établissements publics, soit aux "principes fondamentaux de la sécurité sociale".

.../.

Quelques dispositions enfin sont en partie législative en partie réglementaires

Dans le texte du projet de décision sont analysées d'abord celles qui ont le caractère législatif, ensuite celles qui ont le caractère réglementaire, en troisième lieu celles qui sont mixtes. Mais pour l'exposé, il paraît préférable de procéder à une énumération."

1) L'article 1er de l'ordonnance n° 58-937 du 11 octobre 1958 relative aux services publics des départements et des communes a un caractère réglementaire dans les modifications qu'il apporte aux articles 153, 351, 352, 353 et 357 du Code de l'administration communale ; ces dispositions portent en effet sur la désignation des autorités qui, dans chaque cas particulier, sont compétentes pour exercer la tutelle administrative.

M. CASSIN est d'accord. "Il ne faudrait pas cependant, dit-il, qu'une autorité soit placée sous la tutelle d'une autorité hiérarchiquement inférieure, par exemple une autorité régionale sous la tutelle d'une autorité départementale".

M. GILBERT-JULES répond que cela est certain en fait mais que cela ne changerait pas le caractère réglementaire de la règle même si elle faisait apparaître une certaine fantaisie.

M. CASSIN précise qu'il pensait à l'organisation du district.

M. GILBERT-JULES observe que de toutes manières la désignation des autorités de tutelle ne constitue pas un principe.

M. CHENOT estime que cela s'apparente aux modalités d'organisation d'un service public.

2) M. GILBERT-JULES considère que l'article 1er de l'ordonnance n° 58-937 du 11 octobre 1958 dans la modification d'administration qu'il apporte à l'article 375 du Code communale est essentiellement réglementaire comme contenant des modalités d'application de la tutelle administrative.

.../.

3) Il remarque, à propos de l'article 1er de la même ordonnance dans la modification qu'il apporte à l'article 379 que le Conseil Constitutionnel est saisi de manière bizarre de la moitié d'une phrase, la fin de la phrase relevant de la compétence du Conseil d'Etat comme disposition antérieure à la Constitution.

Cette disposition ainsi que la modification de l'article 380, lui paraissent de caractère réglementaire comme ayant trait aux obligations mises à la charge des entreprises ayant passé des marchés avec les collectivités locales. "Ces obligations, dit-il, constituent simplement une des modalités d'action de la tutelle administrative qui s'exerce sur ces collectivités et ne mettent pas en jeu les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales".

4) A propos de la modification apportée par le même article 1er à l'article 395 du Code de l'administration communale, il remarque que ce texte prévoit des cas dans lesquels l'approbation préfectorale se substitue à l'approbation du Ministre. Il pense que le principe de l'autorisation administrative est en question et que le texte dans la mesure où il touche ainsi à la délimitation du domaine de la tutelle a le caractère législatif. "Le principe de l'approbation serait législatif. Mais je crois, dit-il, qu'il y a une erreur de saisine car dans sa note générale, le Gouvernement n'a pas songé à demander que le caractère réglementaire de cette approbation soit constaté par le Conseil".

M. le Secrétaire Général observe que le même raisonnement est applicable à la modification de l'article 375.

5) M. GILBERT-JULES constate que la modification apportée par le même article 1er à l'article 463 appelle le même raisonnement puisqu'elle se borne à renvoyer, pour les concessions de services des pompes funèbres, à l'article 375 : "Le texte est législatif dans la mesure où il institue le principe d'une autorisation administrative et réglementaire dans la mesure où il désigne les autorités compétentes pour exercer la tutelle administrative".

.../.

6) Les dispositions des articles 2, 3, 4 et 5 de l'ordonnance n° 58-937 du 11 octobre 1958 qui sont soumises au Conseil, sont déclarées avoir le caractère réglementaire par analogie avec les textes précédents.

-----

7) M. GILBERT-JULES analyse ensuite l'article 1er de l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes. Le Conseil est saisi de la modification qu'il apporte aux alinéas 2, 3 et 4 de l'article 142 du Code de l'administration communale.

Pour la compréhension du texte, M. GILBERT-JULES donne lecture des articles 141 et 142 :

"Article 141. Le syndicat de communes est un établissement public.

Un syndicat de communes peut-être créé :

1° Lorsque les conseils municipaux de deux ou de plusieurs communes ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'oeuvres ou de services d'intérêt intercommunal et qu'ils ont décidé de consacrer à ces oeuvres ou à ces services les ressources suffisantes ;

2° Lorsque pour la création ou la gestion d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers au moins des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale ont fait connaître leur volonté de créer un syndicat groupant la totalité des communes intéressées".

"Article 142. L'autorisation de créer le syndicat est accordée : Par arrêté du préfet lorsque les communes appartiennent au même département ;

Par arrêté conjoint des préfets intéressés lorsqu'elles appartiennent à des départements différents ;

.../.

Par arrêté du Ministre de l'Intérieur après avis du ou des Conseils généraux dans le cas prévu au 2° de l'article précédent, l'arrêté d'autorisation fixe le siège du syndicat sur proposition des communes syndiquées. Il détermine, le cas échéant, les conditions de la participation au syndicat de communes qui ont refusé leur adhésion".

M. le Rapporteur observe que dans la 2e hypothèse de l'article 141, des communes peuvent se voir imposer l'adhésion au syndicat ; que, dès lors, l'avis du Conseil général prévu à l'article 142 constitue une garantie de la libre administration des collectivités locales (1) et a le caractère législatif.

M. MICHAUD-PELLISSIER répond que l'autorisation n'est pas accordée sur avis mais "après avis" ; qu'il ne voit pas en conséquence pourquoi le texte aurait le caractère législatif.

M. le Président Léon NOËL estime que l'intervention du Conseil général est cependant importante ; qu'il est bon de tenir compte de l'atmosphère générale et de veiller à ce que les dispositions constitutionnelles relatives aux libertés locales soient strictement respectées.

M. CASSIN approuve. "Il ne faut pas sous estimer l'importance de l'avis, même si la décision n'est pas nécessairement conforme ; lorsqu'il est donné par le Conseil d'Etat, cela constitue une garantie considérable ; il présente l'avantage sur l'avis conforme d'être plus facilement supporté et accepté par l'autorité qui doit prendre la décision".

---

(1) Cette formule reprise dans le texte de la décision (dernier considérant) constitue une interprétation du texte de la Constitution. L'article 34 place dans le domaine législatif : "les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Le Conseil considère que sont dans le domaine de la loi : les garanties du principe de la libre administration des collectivités locales (cf. 2e considérant : au principe de la libre administration).

M. GILBERT-JULES considère que puisque le Conseil a donné, dans sa décision du 17 mars 1964, un caractère législatif à l'existence du Conseil de surveillance de la R.T.F. alors que celui-ci n'avait qu'un rôle consultatif ; il doit adopter en l'espèce une solution analogue.

M. CHENOT déclare qu'il conserve le même point de vue : Les attributions consultatives d'un organe n'ont pas un caractère législatif.

M. CASSIN estime que ce qui est important c'est le principe de la consultation d'une assemblée.

M. le Président Léon NOËL considère que c'est même seulement l'intervention de celle-ci.

M. MICHAUD-PELLISSIER admet la proposition de M. le Rapporteur à condition que le Conseil ne soit pas lié pour l'avenir et que le rôle consultatif d'un organisme ne soit pas considéré comme ayant nécessairement le caractère législatif.

M. le Président Léon NOËL observe que, du point de vue psychologique, le Conseil général serait blessé si on supprimait sa possibilité d'émettre un avis alors que celui-ci ne peut pas gêner le Gouvernement.

M. GILBERT-JULES précise que c'est parce qu'il peut y avoir obligation imposée à certaines communes qu'il croit que la nécessité d'un avis du Conseil général a un caractère législatif.

M. MICHELET considère que si le Gouvernement passe outre à l'avis du Conseil général, la situation psychologique n'est pas satisfaisante non plus. "Il y a là, dit-il, un reste de tradition quarante-huitarde. Actuellement, le Gouvernement se heurte à des résistances locales qui retardent ou empêchent les réformes. Devons-nous favoriser ces petites anarchies locales ? Il ne faut pas abuser du juridisme"...

M. CASSIN répond : "Il ne faut pas être acculé au dilemme : autorisation sans avis ou anarchie. Il faut permettre la discussion et autoriser le Gouvernement à trancher. C'est cela la bonne solution".

.../.

M. MICHARD-PELLISSIER déclare : "Si M. CASSIN élève le débat, je ne pourrai plus le suivre dans ses conclusions. En l'occurrence, il ne s'agit pas pour le Gouvernement d'imposer une solution mais d'entériner ou non un avis".

M. CASSIN ajoute : "Vous obtiendrez plus par persuasion que par autoritarisme. Si vous associez aux décisions l'ensemble des collectivités locales, vous réussirez mieux qu'en en faisant des martyres"...

Le Conseil décide que la disposition a le caractère réglementaire sous réserve que le maintien de l'avis du ou des Conseils généraux a le caractère législatif.

---

8) Les modifications apportées par l'article 1er de l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 aux articles 143 et 145 du Code de l'Administration communale sont considérées comme ayant le caractère réglementaire car elles portent sur la désignation des autorités qui sont compétentes pour exercer la tutelle administrative et sur les règles de comptabilité applicables aux syndicats de communes.

---

9) En revanche la modification apportée par le même article 1er à 149-7° du Code de l'Administration communale est considérée comme ayant le caractère législatif car elle porte sur les ressources que les syndicats de communes peuvent inscrire à leur budget et touche ainsi au principe de la libre administration des collectivités locales.

---

10) Les articles 1er (al. 2) et 2 (al. 2) de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, sont déclarées avoir le caractère réglementaire par analogie avec les décisions déjà prises.

---

.../.



11) L'article 5 (al. 3 et 4) de la même ordonnance est considéré comme ayant le caractère législatif car il met en cause "le principe de la représentation communale par voie d'élection au sein des organismes d'administration du district".

-----

12) L'article 6 (al. 3 et 4) de la même ordonnance est déclaré avoir le caractère réglementaire, comme ayant pour objet des mesures purement administratives.

-----

13) L'article 8 (2° et 5°) de la même ordonnance, modifié par l'article 71 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961, est considéré comme ayant le caractère législatif car il porte sur les ressources que les districts urbains peuvent inscrire en recettes à leur budget.

M. le Secrétaire Général observe que le district ne constitue pas une collectivité locale mais un établissement public rattaché à une collectivité locale ; qu'il s'agit, en l'espèce, de règles constitutives afférentes à la création de catégories particulières d'établissements publics.

-----

14) L'article 8, dernier alinéa, de la même ordonnance, est déclaré avoir le caractère réglementaire comme traitant des règles de comptabilité applicables aux districts urbains.

-----

15) L'article 5 de l'ordonnance n° 59-33 du 5 janvier 1959, dans sa modification de l'article 178 du Code de l'Administration communale, a pour objet la composition et le rôle d'une Commission de contrôle a posteriori de l'exécution du budget de certaines communes lorsque celui-ci a fait apparaître un déficit.

M. GILBERT-JULES propose de considérer que la composition de cette Commission a le caractère législatif dans la mesure où le texte prévoit la présence du Maire et d'une délégation du Conseil municipal.

.../.

M. le Président Léon NOEL approuve et déclare que le contrôle du budget d'une commune ne peut avoir lieu en dehors de toute représentation municipale.

Il en est ainsi décidé.

---

16) En revanche les alinéas 2, 7 et 8 du même article 178 (1) sont déclarés avoir le caractère réglementaire.

---

17) Sur l'article 11 de la même ordonnance, modifiant l'article 356 du Code de l'administration communale, qui précise les autorités à l'approbation desquelles sont soumises les délibérations des Conseils municipaux relatives aux services industriels et commerciaux, M. GILBERT-JULES estime que le principe de l'approbation est législatif.

M. le Secrétaire Général observe que le projet de décision soumis au Conseil fait état de ce que celui-ci n'est saisi "qu'en tant que le texte précise les autorités à l'approbation desquelles" etc....

M. GILBERT-JULES propose en conséquence de considérer le texte comme de caractère réglementaire.

Il en est ainsi décidé.

---

18) M. GILBERT-JULES propose que l'article 1er (al. 1er) de l'ordonnance n° 59-150 du 7 janvier 1959 soit considéré comme ayant le caractère législatif dans la mesure où la "consultation des communes intéressées" est prévue dans la procédure d'institution d'un secteur de commune ; il estime, en revanche, que les articles 2 (al. 2) et 5 (2e phrase) ont le caractère réglementaire.

Il en est ainsi décidé.

.../.

---

(1) La lettre de saisine fait mention à tort des alinéas 2, 7 et 8 de l'article 5 de l'ordonnance.

19) M. GILBERT-JULES souhaite revenir aux dispositions relatives aux districts urbains et spécialement à l'article 8 de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959.

Il observe que l'article 1er de l'ordonnance définit le district urbain comme "un établissement public, groupant les communes d'une même agglomération." Il se demande cependant s'il convient - ainsi que le propose M. le Secrétaire Général - de faire état de la disposition de l'article 34 relative aux règles de création des catégories d'établissements publics, car ce sont en réalité des communes, c'est à dire des collectivités locales, que l'on fusionne.

M. le Président Léon NOËL estime que ces collectivités locales prennent la forme d'établissements publics mais restent des collectivités locales.

M. le Secrétaire Général considère que les districts sont "des établissements publics qui gèrent les intérêts de plusieurs collectivités locales".

M. GILBERT-JULES n'est pas certain qu'il soit nécessaire pour autant de viser la disposition de l'article 34 sur les établissements publics.

M. le Président Léon NOËL croit que ce serait plus prudent de le faire.

M. CHENOT estime qu'il s'agit d'une catégorie particulière d'établissements publics.

Le Conseil approuve ce point de vue.

-----

20) M. GILBERT-JULES analyse ensuite l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1962 (n° 62-873 du 31 juillet 1962).

Il propose de considérer comme ayant le caractère législatif les dispositions contenues au § II (al. 2, 3 et 4) ainsi qu'aux § V et VII qui ont pour objet de fixer les conditions d'ouverture du droit à pension des veuves et autres ayants droit éventuels des sapeurs-pompiers non professionnels.

.../.

Il estime qu'un tel objet met en cause la détermination des catégories de personnes appelées à bénéficier de ce droit à pension et donc l'un des principes fondamentaux de la sécurité sociale.

M. le Président Léon NOËL approuve mais considère que M. le Rapporteur donne ainsi à l'expression "sécurité sociale" un sens plus large que celui que lui confère le Code de Sécurité Sociale.

M. le Secrétaire Général observe que le Conseil est allé très loin dans la délimitation du domaine législatif en matière de sécurité sociale ; il rappelle que, cependant, si la détermination des bénéficiaires a été considérée comme ayant le caractère législatif (7 avril 1960), les éléments des conditions d'attribution ont été déclarés de caractère réglementaire (22 décembre 1961).

M. GILBERT-JULES répond que la nature des conditions d'attribution a été considérée comme ayant le caractère législatif (22 décembre 1961).

M. MICHELET ne voit pas en quoi la perte du droit à pension en cas de concubinage notoire de la veuve constitue un principe fondamental.

M. GILBERT-JULES répond que les conditions d'attribution - en l'espèce la qualité de l'attributaire : veuve, enfant légitime, naturel ou adoptif ; et la nécessité de l'antériorité du mariage - ont un caractère législatif.

M. MICHARD-PELLISSIER estime que le droit d'attribution à la veuve a le caractère législatif ; mais que les conditions dans lesquelles le veuvage confère ce droit ont un caractère réglementaire.

M. CASSIN se déclare favorable à la solution de M. le Rapporteur.

M. GILBERT-JULES précise que, si les modalités des conditions ont, selon lui, le caractère réglementaire, la nécessité de l'antériorité du mariage touche bien à la nature des conditions.

M. MICHARD-PELLISSIER approuve.

.../.

M. le Secrétaire Général se demande si l'antériorité du mariage est une condition ou l'élément d'une condition. Il craint que le Conseil n'étende trop, à cet égard, le domaine législatif.

M. MICHARD-PELLISSIER croit que l'antériorité du mariage est une condition mais que la disposition prévoyant que l'état de concubinage notoire fait perdre le droit à pension constitue une modalité.

Le Conseil considère que la condition d'antériorité du mariage a un caractère législatif.

Quant à l'alinéa 3 du § II (Les veuves déjà titulaires d'une pension au titre de la loi du 28 juillet 1927 continueront à la percevoir), M. CHENOT estime qu'il a le caractère législatif sinon on pourrait instituer une déchéance par décret.

M. CASSIN considère que cet argument est très fort.

M. MICHARD-PELLISSIER a un doute sur le caractère législatif de l'assimilation des enfants naturels aux enfants légitimes.

Le Conseil considère que les dispositions contenues au § II, V et VII ont le caractère législatif.

M. GILBERT-JULES estime que les § VIII et XI ont le caractère réglementaire comme ne visant que de simples modalités d'application de dispositions de caractère général.

Le Conseil adopte cette proposition.

M. GILBERT-JULES fait part de son "ahurissement" en face de l'article XI qui prévoit qu'un décret fixera, en tant que de besoin, les modalités d'application du texte. Il lui paraît étrange que le Gouvernement demande que l'on considère comme réglementaire une disposition qui se borne à lui rappeler ses attributions.

M. le Rapporteur donne ensuite lecture du projet de décision qui est adopté avec quelques modifications.

M. le Président Léon NOEL remercie M. le Rapporteur pour le "travail très ingrat" qu'il a bien voulu effectuer.

La séance est levée à 12 h. 30.