

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur la proposition de loi de MM. René CHAZELLE, Marcel CHAMPEIX, Jacques CARAT et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, relative aux sessions et à la tenue des conseils généraux,*

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 377 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

L'article 23 de la loi du 10 août 1871 prévoit que les Conseils généraux se réunissent en deux sessions ordinaires.

« La première session se tient entre le 1^{er} et le 30 avril ; elle s'ouvre au jour fixé par le Conseil général dans sa deuxième session de l'année précédente et a une durée de quinze jours au maximum.

« La deuxième session se tient entre le 1^{er} septembre et le 15 janvier de l'année suivante ; elle s'ouvre au jour fixé par le Conseil général dans sa première session et a une durée maximum de trente jours. »

Le choix de ces dates s'explique essentiellement par des contraintes budgétaires. Il convient en effet que les Conseils généraux puissent voter leur budget primitif au tout début de l'année civile. Comme, d'autre part, la clôture de l'exercice et l'établissement du compte administratif ne peuvent intervenir avant la fin février de l'année suivante, le vote du budget supplémentaire ne peut guère avoir lieu avant le printemps.

Les sessions des conseils généraux, par conséquent, se déroulent pratiquement en même temps que les sessions parlementaires d'autant plus que beaucoup d'entre eux ont recours à des sessions extraordinaires au cours des mois de mai et de juin.

Cette situation est une des causes de la mauvaise organisation du travail parlementaire que notre Président dénonce avec fermeté depuis plusieurs années lors de son allocution de fin de session.

C'est ainsi qu'il déclarait le 30 juin 1975, en présence de M. le Premier Ministre :

« A mon sens, il ne peut être porté remède aux maux dont nous souffrons sans qu'interviennent des modifications simultanées, tant à la durée et à la période de tenue de la session qu'à la fixation appropriée des réunions de conseils généraux et à une plus rigoureuse application des textes concernant les assemblées régionales.

« Au surplus, Monsieur le Premier Ministre, l'expérience m'a appris que des instructions précises devraient être données aux

préfets et, parfois même, aux membres du Gouvernement pour que les parlementaires ne soient pas convoqués dans leur circonscription lorsque les assemblées délibèrent. »

En effet, beaucoup de parlementaires sont en même temps conseillers généraux, voire présidents de Conseils généraux.

C'est ainsi que l'on en compte 148 au Sénat (et presque autant à l'Assemblée Nationale), dont 30 présidents (19 à l'Assemblée).

L'on peut regretter ce cumul des mandats d'autant qu'il se complique souvent d'un mandat de maire ou de conseiller municipal et, automatiquement, en vertu de la loi du 3 juillet 1972, d'un mandat de Conseiller régional.

A dire vrai, ce cumul est une des caractéristiques essentielles de notre système politique comme l'avait noté M. Michel Debré dans un article retentissant de la *Revue française de science politique*. Il est le résultat de l'histoire, la contrepartie, peut-être, de l'émiettement de nos structures locales et du caractère très centralisé de notre Administration. En revanche, et les Sénateurs en sont la preuve vivante, il constitue le moyen d'un enrichissement permanent de la fonction parlementaire et, ce qui est l'essence même de la démocratie, l'instrument d'un dialogue fructueux entre la base et le sommet.

Il conviendra sans doute de se résigner bientôt à examiner ce problème délicat afin d'en réduire, mais de façon à toujours laisser l'électeur juge, les manifestations les plus excessives.

*
* *

Le but de la proposition qui nous est soumise est d'essayer d'apporter un premier remède pratique aux inconvénients nés de la multiplicité des tâches dévolues aux élus nationaux en France. Si elle aboutissait, elle pourrait être de nature à rehausser à la fois le prestige du Parlement et celui des Conseils généraux :

Elle vous propose une modification des dispositions de la loi du 10 août 1871 en ce qui concerne la date des sessions des Assemblées départementales.

Elle assortit cette modification d'une nouvelle disposition destinée à empêcher la réunion des Conseils généraux alors que le Parlement tient séance.

Ce n'est pas une préoccupation récente. En effet, les articles 23 et 24 de notre charte départementale font partie des articles qui ont connu le plus de modifications depuis l'origine.

Le nombre et la durée des sessions ordinaires n'ont pas varié depuis la loi de 1871 qui avait introduit une deuxième session. La création de cette deuxième session avait paru nécessaire, dit un commentateur de l'époque, « pour traiter les nombreuses affaires auxquelles s'étend la compétence de l'Assemblée départementale » (1).

Les dates des sessions, en revanche, ont beaucoup varié : initialement « la session dans laquelle sont délibérés les budgets et les comptes » s'ouvrait « de plein droit le premier lundi qui suit le 15 août ». Elle ne pouvait excéder un mois. L'autre session, d'une durée maximum de quinze jours, s'ouvrait au jour fixé par le Conseil général dans sa session d'août. Très vite, pour des raisons d'harmonisation évidentes, une nouvelle loi du 12 août 1886 devait fixer « l'ouverture de la première session annuelle... de plein droit le second lundi qui suit le jour de Pâques ».

« Pour des motifs de différente nature, notamment à cause de la température élevée de la saison dans certaines régions », la loi du 9 juillet 1907 apportait divers assouplissements en ce qui concerne les dates de tenue de la session budgétaire. Cette session pouvait commencer après le premier lundi qui suit le 15 août, mais avant le premier octobre, et ne pouvait se terminer après le 8 octobre, ceci pour éviter que les Conseillers généraux membres du Parlement, ne soient obligés « d'opter entre leurs devoirs de Conseillers généraux et leurs obligations de sénateurs ou de députés ».

Après une légère modification de la date d'ouverture de la session de printemps par la loi du 29 mars 1923 (l'avant-dernier lundi d'avril au lieu du deuxième lundi qui suit le jour de Pâques), le régime des sessions devait connaître une réforme beaucoup plus profonde avec la loi du 23 juillet 1927 : la première session

(1) L. E. Martin, commentaire de la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux et à leurs attributions, Chambéry 1877, page 22.

s'ouvrirait désormais entre le 15 avril et le 15 mai et ne pourrait se poursuivre au-delà du 20 mai, tandis que la deuxième session devrait s'ouvrir entre le 15 août et le 1^{er} octobre, sans pouvoir se poursuivre au-delà du 8 octobre.

Les dates furent une nouvelle fois modifiées le 30 mars 1955. En vertu de la nouvelle loi, la deuxième session devait se tenir entre le 1^{er} octobre et le 30 novembre, et la première, en l'absence de décision du conseil ou de la commission départementale, l'avant-dernier lundi du mois d'avril.

C'est le décret n° 59-1072 du 11 septembre 1959, relatif aux sessions des Conseils généraux, qui a introduit, sous réserve de la brève période séparant les lois n° 63-1142 du 19 novembre 1963 et n° 64-613 du 26 juin 1964, le régime sous lequel nous vivons aujourd'hui.

Dès l'origine également, la loi du 10 août 1871 avait prévu pour les Conseils généraux la possibilité de tenir des sessions extraordinaires, mais d'une durée de huit jours seulement. C'est le décret-loi du 5 novembre 1926 qui a porté cette durée à quinze jours.

La loi du 19 novembre 1963 a constitué une nouvelle tentative de remise en cause de cet état de fait. Cependant, elle a été discutée dans des conditions de précipitation très grandes et le Sénat lui-même ne l'a votée qu'en deuxième lecture sans l'avoir pratiquement discutée. En effet, ce n'est qu'au cours de la discussion en séance publique à l'Assemblée Nationale d'un texte relatif à la date des élections cantonales et des élections municipales que M. de Broglie, député, avait introduit et fait adopter l'amendement suivant :

« Nonobstant toute disposition législative contraire, les deux sessions ordinaires annuelles des Conseils généraux devront se tenir à une date autre que pendant la durée des sessions ordinaires du Parlement. »

En première lecture, le 17 octobre 1961, le Sénat avait rejeté l'ensemble du texte. En deuxième lecture, le 10 mai 1962, l'Assemblée Nationale avait repris son texte et, le 7 novembre 1963, en deuxième lecture, le Sénat avait adopté le texte dans la rédaction de l'Assemblée Nationale et, en particulier, le troisième alinéa de l'article 3 qui concernait les sessions des Conseils généraux.

Il convient de noter que votre commission avait demandé la disjonction de cette disposition du texte principal. De son côté, l'assemblée des présidents des Conseils généraux, lors de son 30^e congrès, le 22 septembre 1961, avait émis le vœu « que l'état de choses actuel ne soit pas modifié ».

Très vite, ces dispositions se sont révélées inapplicables, les assemblées départementales recourant à des sessions extraordinaires. D'autre part, il ressortait de la combinaison du nouveau texte avec la loi constitutionnelle du 30 décembre 1963 qui avait changé la date des sessions parlementaires, que les Conseils généraux ne pouvaient se réunir pour leur première session ordinaire que pendant un jour, le 1^{er} avril, ce qui était absurde.

Très peu de temps après, le Gouvernement avait été obligé de déposer un projet de loi destiné à revenir à la situation antérieure. Ce texte est devenu la loi n° 64-612 du 26 juin 1964.

On ne compte pas, depuis, les interventions de parlementaires ou de présidents des Conseils généraux où ce problème a été évoqué. Dans les années récentes, on relève sur ce sujet trois propositions de loi déposées à l'Assemblée Nationale : il s'agit des propositions de loi de MM. Bricout, Michel Jacquet et Neuwirth (n° 143, 4^e législature) et les deux propositions de loi de M. Robert-André Vivien (n° 214, 4^e législature et n° 23, 5^e législature). Ces propositions de loi ont fait l'objet d'un rapport présenté par M. Bricout au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale et déposé sous le numéro 469 le 21 novembre 1968.

Les solutions proposées.

La proposition de nos collègues Chazelle, Champeix et Carat, qui a le grand mérite de poser le problème, ne revient pas sur le nombre des sessions. Il en était de même pour les autres propositions et le rapport Bricout.

La proposition Chazelle ne modifie pas non plus la durée des sessions. En effet, elle reprend, pour la première session, le texte en vigueur qui fixe une durée maximale de trente jours. Par contre, elle ne reprend pas le texte actuel pour la seconde session. Il ressort clairement cependant de son exposé des motifs que ses auteurs entendent maintenir la durée existante de quinze jours.

Les propositions déposées à l'Assemblée ne reviennent pas non plus sur la durée.

Les propositions de date varient davantage.

En ce qui concerne la première session qui, je le rappelle, doit se tenir à l'heure actuelle au cours du mois d'avril, voici quelles sont les solutions retenues :

Proposition Chazelle : 1^{er} avril au 31 mars ;

Propositions Bricout-Vivien : 15 au 31 mars ;

Rapport Bricout, au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale : 1^{er} mars au 1^{er} avril, mais aussi 1^{er} au 13 juillet.

En ce qui concerne la deuxième session, qui doit se tenir, à l'heure actuelle, entre le 1^{er} septembre et le 15 janvier de l'année suivante, la proposition Chazelle, comme les propositions des députés, suggère de ne la faire commencer que le 10 décembre. Le rapport Bricout retient les mêmes limites mais conserve également la période du 1^{er} septembre au 1^{er} octobre.

M. Chazelle, enfin, propose d'introduire dans la loi, par un article 2, une disposition reprenant le texte de la loi du 3 juillet 1972 relative à la création et à l'organisation des régions : « A moins de circonstances exceptionnelles, le Conseil général ne peut se réunir lorsque le Parlement tient séance ».

L'examen de ces propositions appelle une série de remarques communes :

— leur diversité montre la difficulté qu'il y a à dégager une solution pleinement satisfaisante ;

— aucune ne parvient vraiment à éviter un chevauchement entre les sessions des Conseils généraux, les sessions du Parlement et les sessions des Conseils régionaux, lesquelles, je le rappelle, en vertu de l'article 19 du décret n° 73-854 du 5 octobre 1973, doivent se tenir au premier et au troisième trimestres.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

La réduction de la première session au seul mois de mars présente trois séries d'inconvénients dont votre commission a été parfaitement consciente :

— les comptes de l'année précédente s'arrêtant le 28 février, la première quinzaine de mars n'est guère utilisable pour l'examen du compte administratif ;

— une telle session a peu de chances de diminuer les sessions extraordinaires qui ont lieu généralement vers les mois de mai et de juin ;

— elle ne tient pas compte du vote par lequel le Sénat, le 30 octobre 1975, adopté une proposition de loi constitutionnelle présentée par M. Bonnefous et portant revision des articles 28, 47 et 48 de la Constitution.

Plusieurs de ses membres ont alors proposé d'étendre cette session à la première quinzaine de juillet, reprenant en cela une des très nombreuses suggestions de notre collègue Dailly.

Finalement, après une discussion qui a fait apparaître la diversité des circonstances locales, votre commission a préféré s'en tenir au texte proposé, dans le souci de laisser la plus grande souplesse d'adaptation possible. Elle a simplement complété le deuxième alinéa du texte proposé afin de réparer l'omission signalée précédemment au bas de la page 6.

Elle a, d'autre part, donné un écho favorable à la proposition de M. de Bourgoing selon laquelle il serait souhaitable d'envisager une brève interruption de la deuxième session ordinaire du Parlement au mois de mai, mois pendant lequel les jours de congé sont nombreux, afin de permettre le règlement des affaires locales. Cela supposerait bien entendu que le début de la session parlementaire soit avancé au mois de mars ainsi que le prévoit la proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat.

En ce qui concerne la deuxième session, la date du 10 décembre a paru présenter à votre commission un inconvénient majeur : elle laisse subsister une période de chevauchement avec la session

parlementaire, précisément au moment où le nombre des séances est le plus considérable et où il est rare que le Parlement ne siège pas tous les jours de la semaine.

Un large accord s'est réalisé pour fixer le début de la seconde session au 20 décembre et pour la prolonger jusqu'au 31 janvier. Les nouvelles dates évitent tout chevauchement. La commission a décidé d'inclure la deuxième quinzaine de janvier à la suite d'une remarque de M. de Bourgoing selon lequel il convenait de laisser le temps aux conseils régionaux de voter leur budget au début de janvier. Celui-ci détermine en effet de plus en plus certaines orientations des budgets départementaux.

Art. 2.

Cette nouvelle disposition, que beaucoup auraient souhaitée encore plus rigide, est la contrepartie de la souplesse conservée à l'article premier.

Elle est de portée générale, c'est-à-dire qu'elle s'applique aussi bien aux sessions extraordinaires qu'aux sessions ordinaires.

A son propos, votre commission a tenu à rappeler que l'expérience et la bonne volonté permettaient déjà des résultats appréciables :

Les dispositions du décret du 11 septembre 1959 laissent la possibilité aux Conseils généraux de tenir, à l'intérieur de chaque session, des séances non consécutives. Beaucoup en profitent, ainsi que l'ont signalé MM. de Hauteclocque et Boileau en prenant l'exemple de leur département respectif, pour ne se réunir que le lundi.

D'autre part, à la demande de M. le Président du Sénat et, tout récemment encore, de nos collègues Raybaud et Bonnefous, des instructions précises ont été envoyées aux préfets, leur demandant de « veiller à ce que le calendrier des réunions départementales soit adapté, autant qu'il sera possible, aux légitimes obligations des membres du Parlement ».

Enfin, une fois de plus, votre commission tient à appeler solennellement l'attention du Gouvernement sur le sort de la proposition de loi, adoptée par le Sénat à la quasi-unanimité sur le rap-

port de notre collègue Guy Petit « tendant à compléter l'article 30 de la loi du 10 août 1871 de façon à autoriser les délégations de vote dans les conseils généraux ».

Ce texte serait de nature à supprimer, dans des limites que le Sénat a d'ailleurs voulu très étroites, les inconvénients de la concomitance des sessions du Parlement et des Conseils généraux. Cette proposition, qui a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Fanton au nom de la Commission des Lois, est en souffrance à l'Assemblée Nationale depuis le 22 novembre 1974 !

Votre commission a cependant pris acte de la déclaration, un peu paradoxale puisque l'inscription du texte dépend en grande partie du Gouvernement, de M. Pierre-Christian Taittinger, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, le 18 juin 1976 devant le Sénat :

« J'ajoute que les inconvénients de la coexistence des sessions des Conseils généraux avec celles du Parlement seraient atténués dans la mesure où les Conseillers généraux empêchés d'assister à une séance de l'assemblée départementale pourraient donner à un de leurs collègues pouvoir écrit de voter en leur nom.

« Une proposition de loi, présentée par MM. Raybaud et Robini, sénateur, a pour objet de donner aux Conseillers généraux la possibilité de voter par procuration. Elle a recueilli l'accord du Gouvernement et a déjà fait l'objet d'un vote positif très large du Sénat, dans sa séance du 21 novembre 1974.

« Effectivement, une disposition législative heureuse serait à prendre à cet égard pour répondre, en particulier, à certaines des préoccupations qui ont été soulevées par l'auteur de la question... » (1).

Art. 3.

Cet article, de pure forme, a été introduit à la demande de votre rapporteur. Il a pour objet d'actualiser le texte de 1871, tellement il est vrai que, dans le domaine législatif comme dans d'autres, « les choses changent si vite que les mots ne parviennent pas à les suivre » (2).

Sous réserve de ces observations, votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans la rédaction suivante :

(1) *Journal officiel*, débats Sénat, p. 1879. Réponse à la question orale n° 1817 de M. Edouard Bonnefous.

(2) Valéry Giscard d'Estaing, *Démocratie française*, p. 27.

PROPOSITION DE LOI

relative aux sessions et à la tenue des conseils généraux.

Article premier.

I. — Les deuxième et troisième alinéas de l'article 23 de la loi du 18 août 1871 relative aux Conseils généraux sont modifiés comme suit :

« La première session se tient entre le 1^{er} mars et le 31 mars ; elle s'ouvre au jour fixé par le Conseil général dans la deuxième session de l'année précédente et a une durée maximum de quinze jours.

« La deuxième session se tient entre le 20 décembre et le 31 janvier de l'année suivante ; elle s'ouvre au jour fixé par le Conseil général dans sa première session et a une durée maximale de trente jours. »

II. — Le cinquième alinéa de l'article 23 de la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux est modifié comme suit :

« Si le Conseil général ou la commission départementale n'ont pas pris de décision, l'ouverture de la première session aura lieu de plein droit le 1^{er} mars ; l'ouverture de la deuxième session aura lieu le 20 décembre. Si le 1^{er} mars ou le 20 décembre est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »

Art. 2.

Il est inséré dans la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux un article 26 *bis* ainsi rédigé :

« A moins de circonstances exceptionnelles, le Conseil général ne peut se réunir lorsque le Parlement tient séance. »

Art. 3.

Dans les articles 37, 43, 56, 57, 66 (alinéa 2) et 79 de la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux, les mots :

« ... session d'août... »

sont remplacés par les mots :

« ... deuxième session... ».