

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DU SENAT : FRANCE ET OUTRE-MER : 16 F ; ETRANGER : 24 F

(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE  
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION  
26, RUE DESAIX, PARIS 15°

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE  
AJOUTER 0,20 F

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 33<sup>e</sup> SEANCE

Séance du Lundi 16 Décembre 1968.

## SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 2011).
2. — Excuses (p. 2012).
3. — Communication du Gouvernement (p. 2012).
4. — Ordre des travaux du Sénat (p. 2012).
5. — Réforme de la région et du Sénat. — Débat sur une communication du Gouvernement (p. 2012).  
MM. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat ; Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire ; Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Jean Legaret, Pierre Marclhacy, Marcel Rougeron.  
Suspension et reprise de la séance.
6. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 2032).
7. — Réforme de la région et du Sénat. — Suite du débat sur une communication du Gouvernement (p. 2032).  
MM. André Colin, Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat ; Jacques Duclos, Baudouin de Hauteclocque, André Morice, Gas-

ton Monnerville, Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire ; Robert Schmitt.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Dépôt d'un projet de loi (p. 2048).
9. — Règlement de l'ordre du jour (p. 2048).

## PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures trente minutes.

**M. le président.** La séance est ouverte.

— 1 —

## PROCES-VERBAL

**M. le président.** Le procès-verbal de la séance du vendredi 13 décembre a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

## EXCUSES

**M. le président.** MM. Henri Prêtre, Michel Miroudot et Marcel Guislain s'excusent de ne pouvoir assister à la séance.

— 3 —

## COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

**M. le président.** J'ai reçu de M. le ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 16 décembre 1968.

« Monsieur le président,

« En application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement demande au Sénat de bien vouloir modifier l'ordre du jour du mardi 17 décembre 1968, en ce qui concerne les projets de loi relatifs à la Nouvelle-Calédonie.

« Ces textes seront examinés dans l'ordre suivant :

« 1° Projet de loi portant régime fiscal des investissements en Nouvelle-Calédonie ;

« 2° Projet de loi modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie ;

« 3° Projet de loi relatif à la création de communes en Nouvelle-Calédonie.

« Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma haute considération.

« Signé : ROGER FREY. »

En conséquence, en application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 229 du règlement, l'ordre du jour de la séance de demain mardi 17 décembre est modifié conformément à la demande du Gouvernement.

— 4 —

## ORDRE DES TRAVAUX DU SENAT

**M. le président.** La conférence des présidents propose au Sénat d'ajouter à l'ordre du jour de la séance du jeudi 19 décembre, en complément de l'ordre du jour prioritaire, mais avec l'accord du Gouvernement, au début de la séance à quinze heures, la discussion des conclusions du rapport de la commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat (n° 58, 1968-1969).

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

— 5 —

## REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

## Débat sur une communication du Gouvernement.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle une communication du Gouvernement sur la réforme de la région et du Sénat ainsi que le débat sur cette communication.

En application de l'article 39, alinéas 3 et 4, du règlement, la conférence des présidents a décidé d'organiser le débat de la façon suivante :

La parole sera donné à tous les orateurs inscrits en appelant successivement un orateur de chaque groupe dans l'ordre suivant :

Groupe d'union des démocrates pour la République (U. D. R.) ;

Groupe des républicains indépendants (R. I.) ;

Groupe des non-inscrits (N. I.) ;

Groupe socialiste (Soc.) ;

Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès (U. C. D. P.) ;

Groupe communiste (Com.) ;

Groupe du centre républicain d'action rurale et sociale (C. R. A. R. S.) ;

Groupe de la gauche démocratique (G. D.).

Aucune inscription nouvelle de parole ne sera reçue à partir de seize heures.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, certains se sont étonnés que le

Gouvernement persiste à vouloir entreprendre des réformes alors que les difficultés que notre pays éprouve à se remettre des événements de mai sont plus grandes qu'on avait pu le penser. (*Murmures ironiques et rires à gauche et à l'extrême gauche.*) En vérité, ce n'est pas par un immobilisme prudent que notre pays pourra résister aux secousses qui actuellement ébranlent presque tous les Etats de presque toutes les parties du monde. Dans tous les domaines, celui des entreprises, celui des universités, celui des structures agricoles, industrielles, scientifiques, monétaires et financières, des transformations se produisent, génératrices de tensions, qui appellent des réformes si l'on veut éviter des désordres qui seraient ruineux pour notre économie et, plus encore, pour nos libertés.

L'organisation des pouvoirs publics doit, au premier chef, être revue afin que la participation des citoyens à la marche des affaires publiques soit plus large et plus efficace. Une participation des citoyens plus large signifie qu'il faut appeler des Français et des Françaises qui jusqu'ici étaient restés à l'écart de l'administration des affaires à y venir participer. Une participation plus efficace postule qu'il convient d'organiser cette participation de telle manière que leurs avis et leurs propositions soient mieux entendus.

L'objectif est civique et pratique à la fois. Civique, car il n'est pas de démocratie véritable lorsque les citoyens se considèrent en trop grand nombre comme des sujets de l'Etat. Pratique, car pour faire face aux transformations de notre époque il faut des procédures rapides et telles que les avis les plus autorisés soient entendus au mieux.

C'est à deux niveaux, celui de l'administration locale et celui de l'Etat, que les réformes envisagées par le Gouvernement visent à modifier l'organisation des pouvoirs publics.

Au niveau de l'administration locale, la première question qui se pose est de savoir dans quel cadre géographique il convient d'organiser cette participation. Il faut que ce cadre soit assez vaste pour que les problèmes qui se posent soient de suffisante portée, et cela conduit à souhaiter un cadre plus large que le département. Il faut que ce cadre ne soit pas trop grand pour que les contacts humains puissent y être fréquents et effectifs, et cela conduit à ne pas vouloir de trop grandes régions.

La deuxième question est de savoir sous quelle forme cette participation à l'administration locale doit être organisée. Nous répondons : par la création de collectivités territoriales spécialisées. Des collectivités territoriales, c'est-à-dire des personnes morales de droit public. La région, qui jusqu'à présent n'était qu'une circonscription administrative et une circonscription de planification, doit devenir, selon nous, une personne morale, dotée de pouvoirs de décision, une personne morale à pleine capacité et par conséquent ayant des ressources propres et un budget, mais une personne morale spécialisée et spécialisée essentiellement dans tout ce qui est nécessaire au développement économique, social et culturel. La région doit être une collectivité territoriale spécialisée dont les pouvoirs résultent expressément des dispositions de la loi, c'est-à-dire une collectivité territoriale à compétence d'attribution.

En voulant cela, nous n'entendons pas être abusivement restrictifs, mais faire preuve de réalisme. Vouloir créer d'emblée une collectivité régionale à compétence générale, cela eût été risquer, d'une part, de susciter, sans doute, les craintes légitimes de ceux qui redoutent le fédéralisme et c'eût été aussi, et probablement davantage, risquer de créer des conflits d'attributions, des conflits de compétence entre cette collectivité régionale et les collectivités publiques départementales et communales, que nous voulons voir maintenues et dont nous souhaitons même voir les activités et les attributions accrues.

Spécialiser la région, c'est rendre possible une large marge de liberté dans la gestion de ses attributions. Gestion par qui ? L'exécutif de la région ? Nous pensons que ce doit être un préfet, c'est-à-dire un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement central. Quant au pouvoir délibérant, nous pensons qu'il doit être constitué par un conseil régional qui soit le lieu privilégié de cette participation dont j'ai parlé tout à l'heure.

La région, collectivité territoriale, nous apparaît à la fois comme une collectivité d'individus, la collectivité de tous les habitants qui vivent sur le territoire de cette région, et comme une fédération de départements et de communes. Voilà qui, semble-t-il, dicte la composition de ce conseil. Il faut que les individus soient représentés au suffrage universel direct, et ils le seront par les députés. (*Rires à gauche et à l'extrême gauche.*)

A l'extrême gauche. Ce n'est pas sérieux.

**M. Jacques Duclos.** C'est de la rigolade !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Il faut que les collectivités locales, départementales et communales le soient aussi et elles le seront par les conseillers régionaux élus par des délégués des conseillers municipaux et par les conseillers généraux...

**M. Jacques Duclos.** C'est vieillot tout ça !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... à quoi doivent s'ajouter, selon nous, des représentants des organismes socio-professionnels qui feront participer aux délibérations de ce conseil régional des hommes et des femmes...

**M. Jacques Duclos.** ... qui voteront l'impôt !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... dont l'expérience de leurs affaires, agricoles, commerciales, syndicales, feront des conseillers avertis de l'administration locale. Mais, comme nous pensons qu'au sein de cette collectivité territoriale nouvelle, ainsi que partout ailleurs, doit être respecté le principe démocratique selon lequel l'impôt et le budget et même les autres décisions essentielles ne peuvent être le fait que de représentants élus du suffrage universel direct ou indirect, nous estimons que seuls les élus du suffrage direct ou indirect devront en fin de compte avoir pouvoir de décision. (*Murmures à gauche.* — *Mouvements divers.*)

Mesdames, messieurs, j'ai tenu, en ce qui concerne les régions, à marquer les grands principes qui animent le Gouvernement. Je n'en dirai pas plus. M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, vous donnera tout à l'heure de plus amples détails et des explications plus fournies sur les intentions à cet égard du Gouvernement. Pour ma part, je voudrais me consacrer maintenant à l'autre aspect des réformes envisagées, qui concerne le Sénat.

A propos de cette réforme, de grands principes constitutionnels ont été très légitimement mis en cause et invoqués. Je tiens si vous le permettez, à les examiner ici à fond.

Le grand problème posé dans ce débat est de savoir si le Sénat doit garder un pouvoir politique et quelle forme de pouvoir législatif devrait être demain le sien. A propos du pouvoir politique et du pouvoir législatif du Sénat, on invoque l'histoire comme le présent. On invoque ce que sont actuellement les pouvoirs du Sénat de la V<sup>e</sup> République ; on évoque ce qu'étaient le rôle et les pouvoirs du Conseil de la République sous la IV<sup>e</sup> République ; on évoque aussi et on invoque les pouvoirs qui étaient ceux du Sénat de la III<sup>e</sup> République. C'est le Sénat de la III<sup>e</sup> République qui apparaît comme le terme de comparaison le plus important dans notre débat. Aussi bien est-ce à lui que j'entends avant tout me référer.

Il n'est plus, je crois — et je le salue ici parmi vous — qu'un seul sénateur qui ait siégé dans cette enceinte sous la III<sup>e</sup> République. Aussi, mais, si j'ose dire, sous son contrôle, je pense qu'il est utile que je rappelle ce qu'étaient les pouvoirs de ce Sénat et ce que fut son rôle.

Dans la Constitution de 1875, les deux chambres formant le Parlement, la Chambre des députés et le Sénat, étaient égales en pouvoir politique et en pouvoir législatif. Elles étaient égales en pouvoir politique, quoi qu'on ait pu penser au début de la III<sup>e</sup> République, puisque le Sénat, aussi bien que la Chambre des députés, pouvait renverser le Gouvernement. Ces deux chambres étaient égales en matière législative, puisque les projets de loi pouvaient être déposés, mis à part les projets de loi de finances, aussi bien devant le Sénat que devant la Chambre des députés et que, pour qu'une loi puisse être promulguée par le Président de la République, il fallait que successivement les deux assemblées, en toute souveraineté, aient voté la loi en des termes identiques.

La seule différence profonde quant au statut de ces deux chambres est devenue plus théorique que pratique, du fait de l'histoire : c'est que la Chambre des députés pouvait être dissoute par le Président de la République après avis conforme du Sénat, alors que le Sénat, lui, ne pouvait être dissous.

Il est une autre différence jurisprudentielle : autant la Chambre des députés usa fréquemment, plusieurs fois par an même, de son pouvoir de renverser le Gouvernement, autant le Sénat mit de discrétion dans l'usage d'un pouvoir par ailleurs incontesté. Je m'excuse d'avoir rappelé ici ce qui est bien connu de tous, mais le débat est si important qu'il est nécessaire de bien clarifier les choses.

On a dit que cette Constitution de 1875, organisant les pouvoirs publics et la relation des pouvoirs publics comme je viens de l'exprimer, donnait au Sénat un pouvoir d'équilibre. C'est vrai à certains égards, mais moins qu'on ne le dit et moins peut-être qu'on ne le pense. La Constitution de 1875 était telle que le gouvernement, bien que nommé juridiquement par le Président de la République, ne pouvait subsister, n'avait

même d'existence en fait que dans la mesure où il avait la confiance de la Chambre des députés et secondairement, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure, la confiance du Sénat. Il était véritablement et en fait issu de la Chambre des députés, avec tous les inconvénients que peut comporter un gouvernement d'assemblée quant à l'instabilité et au risque d'entraînements possible.

Le rôle d'équilibre politique du Sénat était, et il a joué ce rôle à plusieurs reprises, de mettre obstacle à l'action d'un gouvernement ayant la confiance de la Chambre des députés, mais dont l'action apparaissait au Sénat contraire à l'idée qu'il se faisait de l'intérêt national. Autrement dit, le Sénat avait le pouvoir politique d'empêcher un gouvernement ayant la confiance de l'Assemblée nationale de continuer à gouverner comme il l'entendait et comme l'entendait l'Assemblée nationale, mais il n'avait pas, en réalité, le pouvoir de conforter un gouvernement qui, nommé par le Président de la République, était menacé par la Chambre des députés.

Théoriquement, et si l'on se réfère à la lettre de la Constitution de 1875, le Sénat aurait eu dans une certaine mesure ce pouvoir de conforter un gouvernement menacé par la Chambre des députés, si le mécanisme de la dissolution avait pu jouer, si pratiquement il n'avait pas été abandonné. En effet, aux termes de la Constitution, à condition qu'il y eût accord entre le Président de la République et le Sénat, un gouvernement pouvait espérer que le Président de la République dissolve la Chambre des députés qui le menaçait, pour rendre le pays juge du différend. Si ce mécanisme avait joué, je le répète, le Sénat aurait eu comme pouvoir d'équilibre, non plus seulement d'empêcher un gouvernement de gouverner, mais celui aussi de le conforter contre une Chambre des députés supposée en désaccord avec le sentiment du pays. C'est reconnaître que, contrairement à ce que l'on a pu entendre dire parfois, le Sénat, dans la Constitution de 1875, n'avait pas en fait les pouvoirs nécessaires pour assurer la stabilité gouvernementale. Toute l'histoire de la III<sup>e</sup> République le montre.

J'ai dit que le débat ouvert aujourd'hui devant le Sénat conduisait à évoquer, non seulement le Sénat de la III<sup>e</sup> République, mais aussi la situation et le rôle du Conseil de la République sous la IV<sup>e</sup> République.

Quels étaient donc les pouvoirs du Conseil de la République ? Il n'avait aucun pouvoir politique d'aucune sorte, encore que l'histoire nous enseigne que trois présidents du Conseil aient posé la question de confiance devant le Conseil de la République, sans qu'on ait pu mesurer quelle eut été la conséquence politique d'un refus de la confiance. Par contre, il avait un certain pouvoir législatif, un certain pouvoir d'empêcher ou de retarder — selon que l'on se place avant la réforme de 1954 ou après, je n'entre pas ici dans les détails — l'adoption définitive des lois votées par l'Assemblée nationale.

On peut donc dire qu'on était à certains égards dans une situation de bicamérisme législatif et de monacamérisme politique.

Si l'on veut avoir une claire intelligence des réformes actuellement envisagées par le Gouvernement, il est bon de se reporter à un autre précédent ou plutôt à une autre source d'inspiration : c'est le discours de Bayeux prononcé par le général de Gaulle le 16 juin 1946, qui trace, plus de vingt ans à l'avance, les grandes lignes de ce qu'est la réforme actuellement projetée. (*Mouvements divers.*)

*A gauche.* La voix de son maître !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** A Bayeux, le général de Gaulle disait : « Tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons. Il est clair et il est entendu — ajoutait-il — que le vote définitif des lois et des budgets revient à une assemblée élue au suffrage universel direct : mais le premier mouvement d'une telle assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. (*Très bien ! très bien ! sur de nombreuses travées.*)

*A gauche.* C'est ce que vous voulez lui retirer !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Et le général de Gaulle ajoutait : « D'un Parlement composé de deux chambres et exerçant un pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'une assemblée de délégation. »

*A gauche.* Comme à l'heure actuelle !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Que les pouvoirs exécutif et législatif soient nettement séparés et fortement équilibrés impliquait en vérité que le gouvernement procède d'un Président de la République tirant son pouvoir de la même source que l'Assemblée nationale, c'est-à-dire du suffrage universel direct. Mais en 1958 une difficulté majeure que l'on connaît et que le général de Gaulle avait déjà aperçue à Bayeux en 1946 s'opposait pratiquement à ce que le Président de la République, qui devait être en même temps le Président de l'Union française en 1946 et le Président de la Communauté en 1958 (*Exclamations à gauche*), fut élu au suffrage universel direct : à savoir l'extrême variété de structures et de développement des territoires qui formaient à cette époque l'Union française, puis la Communauté.

**M. Robert Bruyneel.** C'est historiquement inexact !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Comment, cela étant, la Constitution de 1958 a-t-elle agencé les pouvoirs pour réaliser dans toute la mesure du possible cette séparation de pouvoirs fortement équilibrés ? Il résulte de la Constitution de 1958 que le Gouvernement est nommé par le Président de la République et émane de lui, que le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, l'Assemblée nationale issue du suffrage universel direct, le Sénat issu aussi du suffrage universel, mais à deux degrés.

Le régime institué en 1958 est un régime de séparation des pouvoirs fortement équilibré et en cela il diffère d'un régime présidentiel classique. C'est un régime de séparation des pouvoirs car l'article 34 de la Constitution, qui détermine clairement le domaine législatif et le domaine réglementaire et qui permet ainsi aux deux pouvoirs, le législatif et l'exécutif, de conserver leurs prérogatives dans les domaines qui leur sont propres, garantit ainsi, sur le plan législatif et réglementaire, cette séparation des pouvoirs. Mais, en même temps, cette Constitution organise l'équilibre des pouvoirs, en ce sens qu'un pouvoir peut s'appuyer sur l'autre et qu'ainsi un pouvoir peut contester l'autre.

Un pouvoir peut s'appuyer sur l'autre : en effet, la Constitution de 1958 énonce expressément que le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Quel est l'objet de cette disposition ? Il est de permettre au Gouvernement de s'appuyer sur l'Assemblée nationale.

Mais l'équilibre des pouvoirs comporte également, je viens de le dire, la possibilité pour chacun d'eux de contester l'autre : d'où le droit donné à l'Assemblée nationale par le vote d'une motion de censure de renverser le Gouvernement. Inversement, le droit est donné au Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale pour faire le peuple juge d'un différend, à moins que ce soit pour demander au peuple son appui dans des circonstances dramatiques. Faire le peuple juge d'un différend, c'est la dissolution de 1962 qui fit suite à une motion de censure ; demander au peuple son appui dans des circonstances dramatiques, c'est la dissolution de 1968.

La Constitution de 1958 — pour la raison que j'ai dite : l'impossibilité pratique alors de faire élire le Président de la République au suffrage universel — faisait que les pouvoirs séparés et en équilibre étaient dans une certaine mesure dissymétriques quant à leur origine. Le fait que le Président de la République ne fût pas élu au suffrage universel direct n'avait en vérité pas d'importance s'agissant du général de Gaulle, mais aurait risqué d'en avoir s'agissant de tout autre Président de la République. On pouvait craindre que cette faiblesse relative quant à l'origine du Président de la République ne le mît en position d'infériorité face à l'Assemblée nationale. On pouvait penser, par conséquent, qu'il était nécessaire, ou tout au moins utile, qu'il trouve dans le Sénat et que son gouvernement trouve dans le Sénat la possibilité d'une sorte de réconfort (*Rires et exclamations sur de nombreuses travées.*)

**M. Gaston Monnerville.** C'était le retour au Sénat impérial, monsieur le ministre !

**M. Marcel Champeix.** Vous tuez l'esprit de votre père !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, si vous voulez évoquer le cas de mon père, j'y suis tout prêt, mais tout à l'heure. (*Applaudissements au centre droit.*)

**M. Marcel Champeix.** C'était une façon de lui rendre hommage de ma part !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je vous assure que je ne suis nullement gêné, étant à cette tribune, par le souvenir du fauteuil élevé qu'il a occupé ici ! (*Nouveaux applaudissements au centre droit.*)

**M. Marcel Champeix.** Je ne suis pas sûr qu'il trouverait aujourd'hui autant de motifs de satisfaction que vous.

**M. Gaston Monnerville.** Nous sommes gênés pour vous !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** J'ai dit que la Constitution de 1958 avait ouvert à cet égard deux possibilités. La première était le droit donné au Gouvernement, bien qu'il ne fût pas responsable devant le Sénat, de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

**M. Jean Nayrou.** Il ne l'a jamais fait !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je parle de la Constitution. Et s'il ne l'a jamais fait, il y a à cela des raisons ! (*Murmures.*)

La deuxième possibilité pour le Gouvernement de s'appuyer sur le Sénat était non plus d'ordre politique, mais législatif. En effet, la Constitution de 1958 est rédigée de telle sorte que l'Assemblée nationale, en matière législative, ne peut avoir le dernier mot qu'autant que le Gouvernement entend le lui donner.

C'est dire que le Parlement, selon la Constitution de 1958, ne peut adopter un projet de loi, ou une proposition de loi, contre l'avis du Gouvernement, ou en l'absence de son approbation, que si le Sénat et l'Assemblée nationale votent le texte en termes identiques.

Ainsi le Gouvernement, s'il constate que l'Assemblée nationale vote un texte qui lui déplaît mais ne veut cependant pas engager sa responsabilité contre ce texte et espère que le Sénat ne sera pas d'accord avec l'Assemblée nationale, peut laisser la navette se poursuivre indéfiniment.

**M. Jean Nayrou.** Et le vote bloqué ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** En fait, on constate, comme un interrupteur l'a observé, que ce rôle politique donné au Sénat par la Constitution de 1958, n'a jamais joué. Le Gouvernement n'a jamais éprouvé le besoin de faire devant le Sénat une déclaration de politique générale en demandant qu'elle fût approuvée. (*Sourires.*) Il n'a pas eu besoin non plus de laisser les navettes se perpétuer pour éviter le vote d'une loi dont il ne voulait pas.

Pourquoi ? Parce que la Constitution de 1958, par l'institution d'un scrutin majoritaire pour les élections à l'Assemblée nationale succédant à un régime de représentation proportionnelle, et par la façon dont les relations entre le Gouvernement et le Parlement — et plus spécialement l'Assemblée nationale — ont été organisées a fait que l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et l'Assemblée nationale s'est trouvé, en fait, réalisé sans que le recours au pouvoir politique, si réduit fût-il, du Sénat, ait eu à aucun moment à intervenir.

En 1962, une réforme constitutionnelle a rétabli la symétrie d'origine entre les deux pouvoirs, exécutif et législatif, ce qui conduit à penser que désormais, entre le Gouvernement, indirectement issu du suffrage universel puisque nommé par un Président de la République issu lui-même du suffrage universel direct, et l'Assemblée nationale, issue également du suffrage universel, l'équilibre des pouvoirs est suffisamment assuré. (*Mouvements divers à l'extrême gauche et à gauche.*)

**M. Marcel Champeix.** A moins qu'ils ne s'opposent un jour !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** C'est ce qui a logiquement conduit...

**M. Marcel Brégégère.** Logiquement, si l'on veut !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... à vouloir réaliser la dernière partie du discours de Bayeux (*Mouvements divers sur les mêmes travées.*) celle qui préconisait un Sénat ayant, non plus du tout un rôle politique, mais un rôle législatif d'avis et de propositions.

Je sais que l'expression de « pouvoir législatif » a prêté à discussion et ne manquera pas d'y prêter, j'en suis sûr, au cours de ce débat.

En vérité, il est clair que les mots « pouvoir législatif » peuvent être entendus de deux manières : ou bien au sens de la III<sup>e</sup> République, c'est-à-dire pouvoir « d'empêcher » absolument ; ou bien au sens de la Constitution de 1958, c'est-à-dire de participer à l'élaboration des lois sans avoir un droit de veto absolu.

**M. Dominique Pado.** Avec le vote bloqué constant !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** J'ai dit sans avoir un droit de veto absolu. Le vote bloqué n'a rien à voir dans cette affaire de relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale, mais votre interruption me fait espérer que vous serez heureux d'apprendre, que, compte tenu du rôle nouveau que nous entendons assigner au Sénat, il n'y aura plus lieu d'y appliquer le vote bloqué. (*Exclamations et rires à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

**M. Marcel Darou.** Vous avez beaucoup d'humour, monsieur le ministre !

**M. Marcel Champeix.** C'est du cynisme !

**M. Gaston Monnerville.** Vous êtes ici devant une assemblée sérieuse. Parlez sérieusement. Respectez l'assemblée, monsieur le ministre.

**M. Marcel Champeix.** C'est de l'insolence !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je disais donc que si par pouvoir législatif on entend le pouvoir législatif du Sénat tel qu'il est défini dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République qui n'est pas le pouvoir « d'empêcher », mais le pouvoir de « participer » à la confection des lois dans le cadre du Parlement...

**M. Marcel Pellenc.** Et d'en proposer !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... alors le Sénat, tel que nous le souhaitons, aura un pouvoir législatif dans le cadre du Parlement.

Quel est donc le rôle envisagé pour le Sénat ? Quelle serait sa composition ? Tels sont les deux points que je voudrais maintenant aborder devant vous.

Le rôle du Sénat serait principalement de participer à la confection des lois. Secondairement, il pourrait être aussi de formuler des avis, non plus à l'Assemblée nationale, mais au Gouvernement lorsque celui-ci le lui demanderait... (*Exclamations et rires à gauche.*)

**M. Auguste Pinton.** C'est-à-dire pas souvent !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... et notamment pour la préparation du Plan.

**M. Marcel Pellenc.** Et le budget ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je me limite pour l'instant au rôle du Sénat en tant que participant à la confection des lois et bien sûr du budget, qui est une loi.

**M. Louis Talamoni.** Mais sans droit de vote !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Il le ferait en examinant publiquement les projets de loi et les propositions de loi. Il le ferait en formulant des avis précis et des propositions, je veux dire en donnant son accord, en approuvant des dispositions législatives précises ou en les rejetant article par article, ou encore en proposant de les amender dans tous les domaines qui ne seraient pas de nature exclusivement politique.

Pour que le Sénat remplisse bien cette mission d'ordre législatif, que faut-il ?

Il faut qu'il demeure au sein du Parlement. Qu'est-ce que cela veut dire ? D'abord que les membres du nouveau Sénat seront couverts par les immunités parlementaires. (*Exclamations et mouvements divers à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

Cela vous déplaît ?

**M. le président.** Mes chers collègues, laissez parler M. le ministre.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** J'essaie, mesdames, messieurs, d'analyser devant vous, et je vous l'assure, avec sérieux, ce qui s'attache à la notion d'assemblée parlementaire à laquelle, m'a-t-on dit, vous êtes légitimement attachés.

**M. Fernand Verdeille.** Nous, oui, certainement.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Vous m'accorderez, je pense, que je n'ai pas jusqu'ici esquivé les difficultés.

**M. Dominique Pado.** Vous les accumulez.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je dis donc que le fait de demeurer au sein du Parlement signifie, signifierait pour les membres du futur Sénat, premièrement qu'ils seraient couverts par les immunités parlementaires...

**M. Robert Bruyneel.** Ce n'est pas le plus important de nos soucis.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... deuxièmement, que les conditions de leur élection ou de leur libre désignation ne pourraient être, jusque dans le détail, fixées que par la loi ; troisièmement, que le Sénat, comme toute assemblée parlementaire, se gérerait en toute liberté, donc sans contrôle d'aucune sorte du Gouvernement.

Cela signifie, en quatrième lieu, que le Sénat, puisqu'au sein du Parlement, serait le partenaire de l'Assemblée nationale et non, pour sa part législative, le conseil du Gouvernement.

**M. Edouard Le Bellegou.** Ce ne serait pas un partenaire privilégié !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Cela signifierait qu'il devrait être consulté sur les réformes constitutionnelles lorsqu'elles seraient opérées par voie parlementaire... (*Mouvements divers.*)

**M. Edouard Le Bellegou.** C'est une chose si rare !

**M. Gaston Monnerville.** Commencez aujourd'hui, monsieur le ministre.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Cela signifierait enfin que certains de ses membres pourraient participer aux organismes interparlementaires internationaux.

Mais plus important sans doute est le problème de la composition du Sénat. Nous pensons qu'il devrait être composé en majorité de sénateurs élus par des délégués des conseils municipaux, par les conseillers généraux, par les députés, par ceux des conseillers régionaux qui seront élus au suffrage universel à deux degrés, c'est-à-dire par des hommes à qui la pratique des affaires publiques a donné l'habitude et la capacité nécessaires pour dégager, parmi les intérêts particuliers, ceux qui constituent l'intérêt commun.

**M. Auguste Pinton.** C'est ce qui existe déjà maintenant.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Ces sénateurs élus le seraient par un collège électoral qui, vous l'avez remarqué, différerait fort peu de celui qui vous a amenés dans cette assemblée, à cette différence près qu'il conviendrait sans doute que la représentation des villes moyennes et des grandes villes dans ce collège électoral, sans être strictement proportionnelle à leur population, soit moins disproportionnée qu'actuellement.

L'élection de ces sénateurs différerait encore du mode d'élection actuel des sénateurs par le fait que la circonscription électorale, au lieu d'être le département, serait la région. (*Protestations sur de nombreuses travées.*)

Pourquoi ? D'abord parce que lorsqu'il est deux assemblées dans un même Parlement il est souhaitable que le mode d'élection des membres de ces deux assemblées diffère autant que possible pour que la personnalité des hommes susceptibles d'être élus soit aussi différente que possible et, par conséquent, pour que ces hommes apportent aux travaux du Parlement des contributions différentes.

Cadre régional ensuite pour une autre raison, c'est qu'au moment où, par ailleurs, nous désirons créer ces collectivités territoriales nouvelles que seront les régions, il apparaît souhaitable que la circonscription qui sera celle de la collectivité publique régionale soit aussi une circonscription électorale, pour que ces régions nouvelles se reconnaissent dans la composition du Sénat.

Aux cotés de cette majorité de sénateurs élus, nous pensons qu'il serait bon que siègent des sénateurs représentant les grandes catégories socio-professionnelles dont est faite la nation...

**M. Auguste Pinton.** — C'est le retour aux corporations.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... librement désignés, dans un cadre national cette fois, par des organisations ou des organismes économiques, sociaux, intellectuels ; ils apporteraient à la confection des lois l'expérience que l'on acquiert aussi dans la pratique d'une activité privée, qu'elle soit économique ou sociale.

L'objection, l'objection évidente est, d'une part, l'hétérogénéité d'une telle assemblée, de l'autre, le fait qu'elle comprendrait des membres qui ne seraient pas issus du suffrage universel, même indirect. Cette objection serait en vérité décisive si le Sénat devait conserver un certain rôle politique. (*Exclamations et mouvements divers à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

**M. Gaston Monnerville.** C'est tout le problème !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Mais j'ai dit que dans notre conception son rôle devrait être essentiellement législatif, à l'exclusion des lois de caractère purement politique...

**M. Louis Talamoni.** Où commence et où finit le caractère politique ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... et que, d'autre part, le Sénat n'aurait pas pouvoir « d'empêcher », il n'aurait pas pouvoir de veto définitif. En ce sens, son rôle serait consultatif. Par là même, les objections qui pourraient être élevées contre une composition hétérogène, comportant des membres qui seraient issus d'un suffrage universel et d'autres qui ne le seraient pas, tombent. (*Mouvements divers sur les mêmes travées.*)

**M. Modeste Legouez.** Et le Sénat avec !

**M. le président.** Mes chers collègues, écoutez M. le ministre d'Etat.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Il reste, pour que le Sénat remplisse pleinement le rôle qui devrait être le sien, à agencer convenablement la procédure législative, étant admis que l'Assemblée nationale aurait seule, comme actuellement, mais plus évidemment encore, la responsabilité de voter la loi. Je dis « plus évidemment encore » parce qu'il ne serait plus nécessaire que le Gouvernement, cas par cas, lui accorde ce droit, comme il en est actuellement.

Compte tenu de cela, comment agencer l'intervention du Sénat dans la procédure d'élaboration des lois ? Les mesures qui sont envisagées visent, d'une part, la chronologie des débats et, d'autre part, les modes de collaboration des deux assemblées.

En ce qui concerne d'abord la chronologie des débats, il semble qu'en règle générale il soit plus expédient que le Sénat soit amené à se prononcer sur les projets ou les propositions de loi avant que l'Assemblée nationale elle-même en débattre et en décide, tout simplement parce qu'il y a plus de chances que l'Assemblée nationale tienne compte des avis ou propositions du Sénat si elle les connaît dès le premier instant où elle a à décider que si elle n'en a connaissance qu'ensuite et ne peut plus en tenir compte qu'à condition de « se repentir ». (*Rires sur de nombreuses travées.*)

Toutefois, s'agissant de projets ou de propositions de loi qui, tout en ayant des aspects économiques, financiers, sociaux, culturels, d'administration publique locale qui appellent l'avis du Sénat, ont en même temps une portée politique majeure, il semble sage que le Gouvernement ait la possibilité de soumettre d'abord à l'Assemblée nationale l'ensemble du texte pour que celle-ci puisse débattre de ses principes généraux et dire si l'orientation politique inscrite dans le projet ou la proposition de loi a son accord ; car si les principes politiques qui y sont inscrits n'ont pas son accord, si elle les rejette dans leur ensemble, alors point n'est besoin d'en faire débattre par le Sénat.

Il semble donc qu'il serait sage que la procédure d'élaboration des lois donne au Gouvernement la possibilité de demander, dans un débat public à l'Assemblée nationale, par un vote, si elle prend en considération le projet ou si elle refuse de le prendre en considération. Si elle refuse, il n'y a évidemment plus lieu pour le Sénat d'en débattre. Si elle le prend en considération, alors elle n'en examinerait pas les articles avant que le Sénat lui-même ait pu se prononcer sur eux.

Voilà quant à la chronologie. J'en viens maintenant aux méthodes de collaboration des deux assemblées.

On a, et à juste titre, vanté les mérites des commissions mixtes paritaires instituées par la Constitution de 1958 qui, en permettant à des sénateurs et à des députés de se rencontrer et d'examiner ensemble un projet ou une proposition de loi, ont permis, dans beaucoup de cas, de dégager des solutions heureuses. Mais vous savez que la commission mixte paritaire n'intervient que lorsque le Gouvernement le demande et, en vérité, pour déclencher une procédure donnant à l'Assemblée nationale le dernier mot. Il serait certainement très souhaitable d'instituer dans tous les cas quelque chose qui, en fait, assure d'une manière analogue cette collaboration personnelle des sénateurs et des députés. Point n'est besoin pour cela que la commission soit paritaire. Mais ce qu'il faut, c'est que contact organisé il y ait...

**M. Marcel Pellenc.** Un cheval, une alouette !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... d'où l'idée d'une délégation désignée par le Sénat pour chacun des projets ou propositions de loi sur lesquels il aurait donné son avis et formulé ses propositions, délégation qui travaillerait avec les commissions compétentes de l'Assemblée nationale, puis viendrait devant cette assemblée en séance publique exposer les motifs des avis du Sénat.

Le dernier point de cette procédure concerne ce qu'en termes non juridiques, mais dont chacun connaît le sens, on appelle les navettes. Lorsque le Sénat aura donné son avis et formulé des propositions, les commissions de l'Assemblée nationale examineront ces avis et propositions avant que cette assemblée ait à en connaître.

Au cours de ce travail en commission fait en commun avec la délégation du Sénat, il pourra arriver, il arrivera même assez fréquemment, que soit le Gouvernement, soit les députés formulent des amendements au projet de loi dont le Sénat n'aurait point eu à connaître. Il est donc souhaitable qu'à la demande de la commission ou à celle du gouvernement, si ces amendements sont importants, il soit possible de demander au Sénat d'en délibérer avant que le débat soit porté en séance publique devant l'Assemblée nationale.

Il peut arriver aussi qu'au cours même de la séance publique de l'Assemblée nationale, soit le Gouvernement, soit des députés déposent des amendements dont le Sénat n'aurait pas eu à connaître et qui, pourtant, apparaîtraient tels que l'avis du Sénat sur eux serait souhaitable. Il nous semble donc que les dispositions constitutionnelles de procédure devraient comporter la possibilité pour l'Assemblée nationale, à la demande de sa commission, de ne pas voter sur l'ensemble d'un texte dont tous les articles auraient déjà été adoptés, afin d'en renvoyer tout ou partie à l'examen du Sénat. Cette possibilité de renvoi avant le vote sur l'ensemble devrait être aménagée de telle manière que, lorsque le Gouvernement le demanderait, ce renvoi serait de droit.

**M. Roger Gondouso.** C'est limpide !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Telles sont, mesdames, messieurs, les intentions du Gouvernement à l'égard des réformes que le Président de la République entend soumettre au peuple français par application de l'article 11 de la Constitution par voie de referendum.

Certaines de ces dispositions auront un caractère constitutionnel, d'autres de lois ordinaires ou de lois organiques, mais toutes seront relatives à l'organisation des pouvoirs publics. Ces réformes sont, comme je l'ai montré, la suite logique et lointaine du discours de Bayeux (*Mouvements divers*), suite qui est le complément logique de la réforme apportée en 1962 à la Constitution de 1958.

*Plusieurs sénateurs.* En la violant !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Ces réformes ne sont pas le fruit d'une improvisation, vous le voyez (*Rires ironiques sur de nombreuses travées à l'extrême gauche, à gauche et au centre gauche*) ni des mesures de circonstance. (*Nouveaux rires sur les mêmes travées.*)

Ces réformes, je vous en ai exposé le projet, mais tout reste en suspens jusqu'à l'issue du débat ouvert successivement devant les deux chambres du Parlement.

A vrai dire, l'article 11 n'imposait pas au Gouvernement un débat parlementaire. Il l'a jugé utile à la fois en raison des observations qui pourraient être faites par les membres du Parlement et aussi pour qu'à l'occasion de ce débat le Gouvernement et les membres du Parlement puissent s'exprimer face à l'opinion publique — je dis bien face à l'opinion publique — puisqu'aujourd'hui, du fait de la télévision, comme naguère sur l'agora dans les cités grecques, les hommes politiques s'adressent directement aux citoyens. (*Applaudissements au centre droit. — Mouvements divers sur de très nombreuses travées.*)

**M. Marcel Darou.** Les débats seront-ils télévisés jusqu'à la fin ?

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

**M. Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, mon propos sera aujourd'hui d'exposer pourquoi le Gouvernement a jugé possible et nécessaire d'effectuer une étape nouvelle, mais déterminante, dans la voie de la régionalisation ; pourquoi et comment il a consulté dans toute la France tous les organismes qui devaient ou pouvaient donner leurs avis sur les modalités de la régionalisation et enfin, compte tenu des enseignements qu'il a tirés de cette consultation, dans quelles directions il souhaite maintenant, après vous avoir entendus, orienter la réforme régionale.

Pourquoi tout d'abord la régionalisation est-elle devenue une question que nous devons nous poser ?

Depuis plus de dix ans, ont été successivement mises en place les structures qui nous permettent maintenant de franchir une nouvelle étape. Depuis les premiers travaux effectués par les

comités d'expansion, auxquels beaucoup d'entre nous se sont associés, ont été peu à peu élaborés les programmes d'action régionale, les sociétés de développement régionale, les sociétés d'équipement puis, de 1958 à 1964, la création d'une administration régionale, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, l'institution des préfets de région, enfin les Coder.

Nous avons vu peu à peu se former un esprit régional, une prise de conscience de l'importance des métropoles d'équilibre, enfin une réalité régionale qui, s'affirmant progressivement contre la place jugée trop prédominante de Paris dans l'ensemble français, a permis à l'ensemble du pays de considérer les problèmes de l'expansion et de l'aménagement du territoire sous un angle nouveau.

Il fallait rappeler ce chemin suivi depuis plus de dix ans par la régionalisation pour comprendre que les esprits sont aujourd'hui mieux préparés à franchir la nouvelle étape que nous proposons. C'est du reste ce que le chef de l'Etat a exprimé à Lyon, en mars 1968, quand il a constaté que le processus multiséculaire de centralisation ne s'imposait plus désormais et que l'évolution générale du pays le portait vers un équilibre nouveau.

Ce nouvel effort que nous tentons aujourd'hui dans la voie de la régionalisation répond à deux besoins essentiels : celui de rechercher une meilleure efficacité administrative et celui de permettre une plus grande participation des citoyens à la solution des problèmes qui les concernent directement.

D'abord, la recherche d'une meilleure efficacité administrative. Je crois que le point où en est arrivé maintenant le système centralisé de l'administration de l'Etat ne lui permet plus, en effet, de mener à bien les tâches qui sont devenues les siennes. L'anonymat, l'irresponsabilité sont devenues trop souvent la règle commune et une administration qui veut régler de Paris les innombrables problèmes, grands ou petits, qui se posent à un Etat moderne ne semble plus adaptée à ce siècle. D'où la nécessité, ressentie par tous, de créer des centres de décision nouveaux et diversifiés, mieux adaptés aux situations concrètes.

En second lieu, la mise en œuvre d'une plus grande participation des citoyens aux décisions qui les concernent.

Nous sentons bien, là aussi, que si la République a été si souvent secouée de crises, a traversé si souvent des périodes de troubles, puis de retour à des équilibres précaires, c'est sans doute en partie faute d'avoir su diviser les responsabilités. Il ne suffit plus, pour attacher profondément les citoyens aux institutions, de leur reconnaître le droit de voter tous les quatre ou cinq ans pour des affaires d'intérêt national auxquelles ils ne prennent par la suite que peu de part. C'est au centre des relations ordinaires de la vie que peut se manifester, à propos d'intérêts réels et de problèmes concrets, le goût de la participation, et c'est à nous, dans chacun de ces milieux naturels que sont la cité, l'entreprise, la région, l'université ou la nation, qu'il revient d'élaborer les institutions qui la rendront possible.

C'est bien là, mesdames, messieurs, la double finalité de la réforme régionale : efficacité administrative et participation. Nous voulons faire une réforme politique et économique dont le but est de réaliser un équilibre nouveau, en répartissant les responsabilités, en réalisant le rapprochement entre les citoyens, les producteurs et les problèmes de gestion, en donnant, en somme, un contenu nouveau à la démocratie moderne.

C'est là, ai-je dit l'autre jour devant l'Assemblée nationale, une grande affaire, une grande affaire parce qu'elle touche à nos structures administratives, historiques, à nos habitudes de vie en commun, mais nous pensons qu'elle est devenue aujourd'hui indispensable et que, grâce au chemin suivi depuis dix ans, elle est devenue possible.

Le Gouvernement a estimé que sur un sujet aussi important, qui concerne fondamentalement les rapports qu'entretient chaque citoyen avec les pouvoirs publics, il fallait d'abord donner aux régions la parole dans une très libre consultation, puis organiser ce débat devant le Parlement, enfin, ainsi informé des positions de chacun, il lui fallait arrêter sa position et demander au peuple, par référendum, de manifester sa volonté de voir naître la région.

Un dossier a donc été envoyé le 28 août 1968 par le Premier ministre aux préfets de régions, comprenant en plus de documents d'information, une note intitulée : « Thèmes de réflexions et d'examen » sur laquelle étaient invités à se prononcer tous les organismes qui en feraient la demande. Plutôt que d'envoyer un projet de texte à remanier, nous avons préféré poser des questions et donner des thèmes de réflexions.

Ces thèmes, vous les connaissez : les dimensions des régions, les pouvoirs qu'il était souhaitable de leur voir exercer, les moyens financiers à mettre à leur disposition, les organes représentatifs et enfin, l'administration régionale.

Cette consultation a connu un étonnant succès dans toute la France et surtout en province. Près de 5.000 dossiers ont été demandés aux préfets, 3.260 réponses nous ont été adressées ; enfin, plus de 3.000 articles de journaux parisiens et provinciaux ont traité de ce problème en moins de deux mois.

Que résulte-t-il finalement de cette consultation sans précédent ? Pour en dégager les tendances dominantes, je me suis adressé à la Société d'économie et de mathématiques appliquées qui disposait des moyens nécessaires en matière d'informatique pour mener à bien l'exploitation des résultats dans les délais les plus courts.

A partir d'une identification des auteurs des avis et d'une codification des opinions émises, le dépouillement a pu être effectué pour faire ressortir, d'une part les résultats globaux de la consultation, d'autre part, les avis émis par tous les organismes de même nature. Je vais examiner devant vous les résultats de la consultation et à propos de chacun des thèmes, si vous le voulez bien, les directions dans lesquelles le Gouvernement peut déjà souhaiter orienter la réforme.

Compte tenu de la liberté laissée dans le libellé des réponses, les avis que nous avons reçus sont très hétérogènes, tant du point de vue de leur forme que de leur contenu. Certaines régions ont répondu de façon plus complète ou plus intense que d'autres et c'est ainsi que les régions de Paris, d'Aquitaine, Champagne - Ardennes, Provence - Côte d'Azur ont fourni le plus grand nombre de réponses. Les auteurs des avis représentent toutes les couches de la population et l'ensemble des secteurs d'activités. Je peux citer 719 avis en provenance du secteur industrie et commerce, 460 avis en provenance des syndicats ouvriers, d'employés et de cadres, 342 avis en provenance des organismes agricoles. Les thèmes qui ont été le plus souvent abordés, parmi ceux qui étaient proposés sont : les dimensions des régions : 88 p. 100 des avis ; les organes représentatifs : 88 p. 100 des avis ; les moyens financiers : 80 p. 100 des avis. Ceux qui l'ont été le moins sont : la réalisation et la gestion d'équipements publics : 47 p. 100 ; l'aménagement du territoire et la planification : 35 p. 100, sans doute en raison du caractère plus technique de ces sujets.

Quelles sont maintenant, pour chacun des thèmes, les tendances dominantes ?

En ce qui concerne les dimensions de la région, 42 p. 100 des avis expriment le désir de n'en pas changer ; 48 p. 100 estiment qu'elles sont acceptables, mais devraient être ultérieurement modifiées ; enfin 10 p. 100 pensent qu'elles ne sont pas acceptables et devraient être immédiatement transformées.

Les régions qui semblent en majorité satisfaisantes sont principalement : la Picardie, le Limousin, Rhône - Alpes, le Languedoc, Poitou - Charentes, le Centre, l'Alsace. Celles qui estiment les dimensions actuelles acceptables, mais pensent qu'elles devraient être modifiées par la suite, sont : la Basse-Normandie, les Pays-de-la-Loire, la Bretagne, la Champagne, l'Aquitaine.

La plus grande partie des avis exprimés concernant une modification des dimensions régionales va dans la direction d'un agrandissement des régions à raison de 88 p. 100. On peut donc dire, en définitive, qu'une tendance fortement majoritaire se dégage en faveur d'un maintien transitoire des 21 régions, mais que l'on souhaite un regroupement ultérieur en unités plus importantes. Le Gouvernement partage, quant à lui, ce sentiment. L'existence des 21 régions a entraîné, depuis leur création, un certain nombre d'habitudes, de solidarités qui font hésiter à les remettre en cause pour se lancer dans une tâche complexe et longue, celle d'un nouveau découpage. Mais nous n'en sentons pas moins que le découpage actuel n'est pas satisfaisant soit du fait de certaines régions trop petites, soit parce que ces ajustements sont nécessaires. Ils devraient pouvoir être faits dans l'avenir par la loi ou, sous certaines conditions, par décret.

En ce qui concerne les pouvoirs de la région, 82 p. 100 des avis estiment que les pouvoirs de la région doivent se constituer exclusivement à partir de ceux de l'Etat. Peu d'avis ont été exprimés concernant le pouvoir réglementaire. Pour ce qui est des équipements publics dont la responsabilité pourrait être assurée par la région, alors qu'elle l'est actuellement par l'Etat, les domaines les plus souvent cités sont les hôpitaux, le domaine routier, l'infrastructure rurale et l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire et la planification, les avis se situent davantage au niveau de la péti-

tion de principe qu'à celui de recommandations précises. Pour la planification, la tendance dominante préconise une concertation entre l'Etat et la région. Pour la majorité des avis, le Plan doit constituer un cadre général établi à l'aide d'un dialogue entre la région et l'Etat.

Ces avis expriment une tendance générale qui est adoptée par le Gouvernement, puisqu'il estime que la réforme régionale est faite non pour enlever aux départements et aux communes leurs prérogatives ou leurs attributions, mais bien pour stopper le processus de centralisation que développe l'appareil administratif actuel.

Si nous regardons de plus près ce que pourraient être les pouvoirs de la région, nous voyons que le Gouvernement admet qu'en ce qui concerne le pouvoir réglementaire, lorsqu'une loi de portée économique, sociale ou culturelle prévoit que les règlements pris pour son application devront ou pourront comporter des dispositifs différents selon les régions, ces règlements seront soumis, pour avis, aux conseils régionaux. Cela pourrait être vrai, par exemple, pour certains aspects de la réglementation agricole. De même, lorsqu'un décret prévoit que ces conditions d'application seront fixées par décret du préfet de région, le conseil régional intéressé pourra être consulté sur cet arrêté.

En ce qui concerne les équipements publics, à partir du moment où la région sera créée, le Gouvernement sera amené à proposer une définition précise des équipements qui resteront du domaine de l'Etat, de ceux qui seront des équipements régionaux, enfin, de ceux qui resteront de la compétence des départements et des communes. Il sera donc nécessaire de revoir et de préciser la répartition des équipements en catégories A, B et C, c'est-à-dire relevant de l'Etat, de la région, des départements et communes, pour que la région sache exactement de quels équipements elle deviendra à la fois maître d'ouvrage et organe de financement.

Enfin, une partie des pouvoirs des régions s'exercera dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la planification, modifiant notre système actuel de planification et nos procédures budgétaires.

Il convient, dans ce domaine, d'être clair, car il est essentiel. J'ai déjà dit que la planification nationale ne saurait résulter d'un emboîtement magique des plans régionaux.

Il faudra qu'au moment de la fixation des grandes options du Plan et après des études effectuées en commun avec les régions, l'Etat exerce sa responsabilité, qui est de fixer les objectifs économiques, la politique nationale dans les grands secteurs de production et d'équipement et les équilibres financiers. Dans ce cadre, les régions élaboreront leurs perspectives de développement économique, puis leur programme régional d'équipements publics, les lois de finances fixant ensuite les modalités d'exécution de ces programmes.

Le texte du référendum posera des principes et ouvrira des perspectives, des possibilités, mais laissera à des textes d'application le soin de préciser l'ensemble du processus de planification. Ce domaine des pouvoirs de la région, vous le sentez, est extrêmement complexe et bouleverse, en fait, l'ensemble de notre système administratif actuel. Il convient donc de bien comprendre que la mise en œuvre de ces pouvoirs régionaux sera très progressive et demandera à la fois beaucoup de ténacité et d'attention.

80 p. 100 des avis ont abordé le thème des moyens financiers, montrant ainsi l'importance que la population attache à ce problème, qui n'a pas toujours été abordé avec beaucoup de précision compte tenu de la complexité des techniques fiscales ; cependant, nous n'attendions pas de l'enquête qu'elle nous fournisse des avis complets et cohérents sur ce sujet, mais plutôt des tendances, parfois des refus et souvent des suggestions.

C'est ainsi que, sur l'origine des ressources financières de la région, les réponses suivantes ont été faites : 47 p. 100 des avis sont favorables à une fiscalité régionale autonome ; 46 p. 100 reconnaissent la nécessité d'emprunts régionaux ; 40 p. 100 soulignent le rôle indispensable des subventions de l'Etat ; 36 p. 100 sont partisans d'une rétrocession automatique à la région d'une part des recettes de l'Etat.

Dans ce domaine, quel est le possible ? Les régions auront un budget qui sera le reflet, en recettes et en dépenses, des tâches que la région aura à exécuter, et qui sera voté par le conseil régional. Que sera alors, quel pourrait-être, le schéma général de financement des budgets régionaux, du moins dans les premières années de la réforme ?

En ce qui concerne les ressources propres de la région, elles pourraient être de deux types : l'impôt régional et l'emprunt.

Pour l'impôt régional, on peut imaginer un impôt propre à la région ou la modulation de tout ou partie d'un impôt d'Etat.

Quant à l'emprunt régional, son insertion dans le marché financier devra se faire selon certaines règles et en sachant, d'une part, que les emprunts régionaux doivent être gagés par les impôts et, d'autre part, qu'ils seront en concurrence avec les différents emprunts d'Etat émis sur le marché financier. Parallèlement, les organismes financiers de l'Etat seront appelés à adapter leurs structures et leurs méthodes à l'action régionale et je sais l'importance que cela revêt, notamment pour les maires.

La deuxième source des finances régionales sera constituée par les ressources fournies par l'Etat, il pourrait en exister de trois sortes, dont les proportions seront susceptibles de varier.

Tout d'abord, l'affectation automatique d'une fraction des revenus de certains impôts de l'Etat aux régions, sorte de ressource garantie, sans affectation spéciale.

Un second système pourrait être celui de la subvention unique globale, qui serait donnée aux régions par l'Etat, compte tenu de leurs programmes d'investissements selon une clef objective de répartition. Là aussi, une étude attentive nous a montré de grandes difficultés d'application. On voit mal comment organiser un débat budgétaire où les crédits de chaque ministère technique ne couvriraient que les investissements de caractère national qu'il réaliserait lui-même, tous les autres crédits figurant sous une rubrique de charges communes réparties en 21 parts.

On instituerait ainsi, en fait, un dialogue bilatéral entre les vingt et une régions et les seules autorités financières et il n'est alors pas douteux que nous reconstituerions, à terme bien sûr, un processus de centralisation absolument contraire à notre volonté. On ne voit plus non plus, comment pourrait s'organiser la processus de la planification nationale.

La troisième source possible serait constituée par des subventions sectorielles. L'Etat mettrait à la disposition de chaque région un certain nombre de grandes enveloppes sectorielles en rapport avec les dix secteurs d'investissements du Plan et un certain nombre de sous-secteurs importants. Les crédits correspondants continueraient d'être inscrits aux budgets des différents ministères techniques et d'être votés par le Parlement. Les conseils régionaux auraient alors la charge de les répartir, géographiquement ou par type d'opérations, selon les secteurs d'investissements, compte tenu du programme régional d'équipements publics discuté par grandes masses une fois tous les cinq ans entre les autorités nationales et les autorités régionales.

Il n'y aurait ainsi plus de spécialisation budgétaire minutieuse — actuellement vous savez qu'il y a 150 rubriques différentes — mais chaque ministère ayant, par exemple, deux à quatre enveloppes par région déterminée par des critères de répartition et des règles forfaitaires, ce système bouleverserait très profondément notre technique budgétaire actuelle. Je dois tout de même signaler qu'il est appliqué depuis quelques années déjà pour l'enseignement du premier degré et pour les services publics ruraux. Il n'est donc pas impossible de l'étendre à d'autres secteurs.

Il n'y aurait donc plus à l'échelon national d'évocation des problèmes d'équipement de chaque région et la règle serait posée, au besoin par voie législative, que toutes les affaires dont le financement relèverait, à l'avenir, de la région seraient traitées à un niveau qui ne dépasserait pas celui du chef-lieu de la région. Le ministère des finances, quant à lui, acceptant que soit déconcentré le contrôle financier sur la tête des trésoriers-payeurs généraux, cela nous permettrait d'éviter, en tout cas en ce qui concerne les finances, toute remontée de dossiers à Paris.

Je me suis étendu un peu longuement sur ce dispositif des moyens financiers et je vous prie de m'en excuser, mais je crois qu'il est fondamental pour la réforme et que c'est dans la mesure où les administrations centrales perdront leur pouvoir d'examen et d'action sur des dossiers précis relevant de la compétence des régions que nous pourrions vraiment dire que cette réforme est en marche.

Je ne dirai qu'un mot des organes représentatifs de la région. Le problème ayant été traité par M. le ministre d'Etat qui vous a fait part des intentions du Gouvernement, je me contenterai de vous résumer très rapidement les résultats de la consultation régionale sur ce sujet.

Quatre-vingt-seize pour cent des avis estiment que l'assemblée ou les assemblées régionales doivent comprendre à la fois des élus des populations, des élus du sol et des élus ou des représentants des activités économiques et professionnelles. De même, une majorité nette, 70 p. 100, se prononce en faveur d'une seule assemblée régionale.

En ce qui concerne les représentants de la population, une majorité des deux tiers se prononce en faveur du suffrage uni-



versel direct, ceci surtout pour les syndicats ouvriers et agricoles qui sont peu favorables dans l'ensemble à une représentation des collectivités locales en tant que telles à l'assemblée régionale.

En ce qui a trait aux représentants des activités économiques, les opinions sont très partagées : 42 p. 100 sont partisans de la désignation par les organismes représentatifs ; 31 p. 100 sont partisans de l'élection au suffrage universel direct ; 27 p. 100 sont partisans de l'élection au suffrage indirect par le collège professionnel ou social concerné.

Sur ce sujet, disons-le en passant, des divergences de vue existent à l'intérieur de tous les organismes ou secteurs d'activités, les syndicats ouvriers sont partagés, les chambres de commerce et d'industrie étant plutôt partisans du suffrage universel indirect, à 53 p. 100. Les syndicats de cadres et patronaux, les conseils généraux et les Coder préfèrent, en général, la désignation. En résumé, on peut dire que toutes les modalités ont leurs partisans à l'intérieur de toutes les catégories de la population consultée.

Quant aux compétences des représentants de ces activités économiques, les opinions aussi sont très partagées puisque 46 p. 100 préconisent la limitation de leurs compétences à un rôle consultatif alors que 47 p. 100 désirent leur voir attribuer les mêmes pouvoirs qu'aux élus du sol.

Pour ce qui est de l'administration dans la région, une majorité très nette, 85 p. 100, préconise un seul exécutif régional ; 85 p. 100 demandent que ce rôle soit assuré par le préfet de région et 71 p. 100 que celui-ci soit dégagé de ses responsabilités départementales.

Sur ce point, les intentions du Gouvernement sont claires, on les a rappelées tout à l'heure. Il convient que le préfet de région soit l'exécutif régional, appliquant les décisions du conseil régional, mais en gardant les qualités de représentant de l'Etat.

Tels sont, résumés aussi brièvement et aussi clairement que possible, les principaux résultats de cette consultation. J'ai tenté, à l'occasion de chacun de ces thèmes, de vous préciser dans quelles directions le Gouvernement souhaite que s'oriente la réforme régionale, même si parfois ces directions sont seulement des orientations étant donné la complexité des problèmes.

Trois principes généraux me paraissent cependant devoir être retenus : la nécessité d'une décentralisation et d'une déconcentration liées ; l'exigence d'une cohérence de l'action des collectivités locales, régionales et nationales ; la possibilité d'une évolution progressive et continue des institutions régionales.

A partir de ces principes, nous avons un nombre important de dispositions générales et particulières à prendre.

Une loi référendaire instituerait les régions ; ses conditions d'application seraient déterminées par des lois ou des décrets, notamment chaque année par les lois de finances. Ainsi, c'est un processus continu de création, d'évolution et de modification qu'il faut rendre possible, pour ne pas figer dès ses premiers pas une institution nouvelle au moment où tout autour de nous évolue si vite.

Telles sont, mesdames, messieurs, les données de base du débat qui s'est engagé, telle est l'orientation générale qui a été prise par le Gouvernement. Je sais qu'elle suscite des réserves : les uns jugent que nous nous engageons dans une voie dangereuse qui conduit à l'éclatement du pays, à la libération de ces forces centrifuges que la Révolution et l'Empire ont eu tant de peine à maîtriser ; d'autres estiment que notre réforme est trop timide et qu'il fallait saisir cette occasion pour remettre en cause l'ensemble des institutions administratives, pour nous engager à fond dans la voie du fédéralisme.

Aux uns et aux autres, je voudrais rappeler dans quel esprit nous engageons cette réforme fondamentale de nos institutions. A ceux qui estiment que nous risquons de porter atteinte à l'unité nationale, je dirai que nous ne décidons pas gratuitement de cette réforme régionale, mais que nous y sommes poussés par une forte nécessité.

L'Etat, cette entreprise française la plus importante, doit-il hésiter aujourd'hui à adapter les méthodes modernes de gestion fondées sur la décentralisation d'unités autonomes, qui sont maintenant la règle de toutes les grandes entreprises industrielles ?

Durant ces trois mois qui viennent de s'écouler, lorsque je pensais que des milliers d'organisations qui constituent au fond la trame profonde de notre vie nationale réfléchissaient à ce que pouvaient être nos futures structures régionales, j'avais le sentiment que cette même attention, cette même bonne volonté, ce même sérieux pouvaient s'appliquer demain aux problèmes de notre vie quotidienne, déboucher sur des décisions et mériter en un mot le beau nom de participation. Après cent cinquante ans de centralisation jadis nécessaire et devenue maintenant, je le crois, profondément abusive, ce mouvement ne

peut que renforcer l'unité nationale que les abus de la centralisation, j'en suis persuadé, mettraient demain en péril.

Au reste, nous avons très nettement gravés dans l'esprit les éléments constitutifs de la cohésion nationale et nous nous y tenons. Diviser la responsabilité économique pour qu'elle soit mieux exercée, ce n'est pas diluer celle de l'Etat.

En sens inverse certains estiment que nous devrions entreprendre la reconstruction d'ensemble de nos structures administratives dans un sens fédéral, plutôt que de commencer par une réforme régionale pour eux trop modeste.

Mais prendre, comme nous le faisons, et sur des structures fondamentales, le contre-pied de cent cinquante ans d'histoire demande quelque mérite et aussi, vous en conviendrez, quelque réflexion.

**M. François Schleiter.** « Quelque réflexion ! » Très bien, monsieur le ministre !

**M. Olivier Guichard, ministre délégué.** Nous ne voulons pas faire table rase de tout ce qui existe, car nous avons la claire conscience de la nécessaire continuité de l'exercice des pouvoirs publics ; nous voulons mettre en œuvre des processus de transformation qui, dans les prochaines années, libéreront de nouvelles forces dont notre pays a besoin. La réforme régionale sera un ferment pour les autres réformes administratives indispensables, je pense notamment à celle des communes, pour laquelle le ministre de l'intérieur prépare un nouveau projet.

**M. Marcel Darou.** Combien restera-t-il de communes ? Trois mille au plus !

**M. Olivier Guichard, ministre délégué.** Voilà la réponse que je voulais faire à ceux qui craignent que nous n'allions trop loin comme à ceux qui pensent que nous ne voulons pas aller assez loin...

**M. François Schleiter.** Non : trop vite !

**M. Olivier Guichard, ministre délégué.** Le Gouvernement, entre des extrêmes, a choisi, je le crois, une voie moyenne qui lui paraît correspondre aux aspirations actuelles de notre pays. Mais elle représente en elle-même, et il ne faut pas nous y tromper, une révolution, elle implique un changement très profond de nos habitudes, de nos mentalités, de nos attitudes en face des pouvoirs publics, et cela ne peut pas aller sans douleur.

Pendant longtemps nous avons vécu à l'abri d'une philosophie qui faisait de la défiance son principal axiome. On se méfiait de tout ce qui n'était pas l'Etat, de tous ceux qui pouvaient dépenser trop ou mal, et ce que nous proposons aujourd'hui, finalement, ce sera de faire confiance à tous ceux que leurs concitoyens auront portés aux affaires publiques.

Certains pensent qu'il s'agit là d'un risque que nous ne devrions pas prendre ; nous pensons, nous, au contraire, qu'une société véritablement neuve ne pourra prendre sa force que si elle fait de la confiance, par l'intermédiaire de la participation, le principe de son nouvel équilibre et de son développement. (*Applaudissements au centre droit et sur quelques travées à droite.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que chaque groupe disposera d'un temps de parole de quinze minutes augmenté d'un temps proportionnel à l'effectif du groupe.

La répartition des temps de parole a été établie dans le cadre d'une durée totale de dix heures de séance, étant entendu que deux heures seraient réservées au Gouvernement.

Dans ces conditions, les temps de parole globaux alloués à chaque groupe seront les suivants :

- Groupe des républicains indépendants : un heure vingt-quatre minutes ;
- Groupe socialiste : un heure dix-neuf minutes ;
- Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : un heure seize minutes ;
- Groupe de la gauche démocratique : une heure dix minutes ;
- Groupe d'union des démocrates pour la République : une heure ;
- Groupe du centre républicain d'action rurale et sociale : trente-neuf minutes ;
- Groupe communiste : trente-huit minutes ;
- Groupe des non-inscrits : trente-quatre minutes.

La parole est à M. de Montalembert. (*Applaudissements au centre droit.*)

**M. Geoffroy de Montalembert.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, il est certes difficile d'intervenir dans un tel débat lorsqu'on ne possède pas un texte sur lequel on puisse s'appuyer. (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

Mes chers collègues, je vous fais très amicalement une prière au début de mon intervention celle d'écouter sagement et d'essayer de comprendre ceux qui parlent. Il est toujours agréable pour un orateur de se sentir approuvé, mais trop de mouvements de séance nuiraient à ma démonstration, qui perdrait sans doute le caractère que je désire lui donner. (*Applaudissements au centre droit.*)

Monsieur le ministre d'Etat, vous nous avez appris beaucoup de choses tout à l'heure, (*Murmures à gauche*) mais précisément parce qu'elles sont importantes vous me permettez de ne pas dialoguer avec vous à leur sujet. Je me référerai plus spécialement aux déclarations que vous avez faites à l'Assemblée nationale. C'est sur elles que j'ai bâti mon intervention et, au demeurant, il n'y a pas de très grandes différences entre ce que vous avez dit à l'Assemblée nationale et ce que vous avez déclaré ici...

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Heureusement !

**M. Geoffroy de Montalembert.** ...sinon sur certains points qui m'apportent des éclaircissements.

Dans votre remarquable discours à l'Assemblée nationale, vous avez voulu, monsieur le ministre d'Etat, marquer que l'idée de participation est l'inspiration commune des diverses réformes actuellement projetées. Vous avez ensuite indiqué que le présent débat portait seulement sur les réformes concernant le Sénat et la région, réformes que le Président de la République entend soumettre au référendum par application de l'article 11 de la Constitution. « En bref, ajoutiez-vous, il s'agit quant au Sénat, d'une part, de modifier sa composition pour le rendre plus représentatif des intérêts du pays, d'aménager, d'autre part, son mode d'intervention dans la confection des lois ».

Nous sommes sur un terrain très précis et mon intervention portera donc sur ces deux points principaux.

Lorsque j'avais l'honneur en 1958 — comme le temps passe ! — de siéger au comité consultatif constitutionnel, j'avais reçu d'un correspondant inconnu qui s'intéressait à nos travaux ce conseil que je n'ai jamais oublié : « Monsieur, pour avoir de l'avenir dans l'esprit, il faut avoir du passé dans la mémoire ». De qui est cette maxime ? Je ne sais. En tout cas, monsieur le ministre d'Etat, je l'ai faite mienne et je la livre à votre méditation comme à celle de mes collègues.

Quelques rappels me paraissent nécessaires. Vous avez bien fait tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, d'évoquer l'histoire du Sénat et je vais le faire à mon tour parce que certaines légendes ont la vie dure et qu'il importe, à mon avis, de les faire cesser !

**M. Antoine Courrière.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Le Sénat de la III<sup>e</sup> République a cessé légalement d'exister à partir du référendum du 21 octobre 1945, référendum largement positif, acquis à une énorme majorité, et je suis assuré que la plupart de nos concitoyens ont oublié cette date.

Je suis fondé à dire, pour qu'on en finisse une bonne fois, que nous ne sommes pas un Sénat anachronique ni un Sénat conservateur. (*Applaudissements sur de nombreuses travées à gauche, au centre gauche et à droite.*)

D'ailleurs, je me suis souvent demandé pourquoi cet adjectif était accolé au Sénat. Je ne suis pas né d'hier, bien que je m'efforce chaque jour davantage, comme mon collègue Portmann, qui, lui, représente l'ancien Sénat, d'être plus jeune chaque jour... (*Sourires.*)

**M. Georges Portmann.** Je vous remercie, mon cher collègue !

**M. Marcel Pellenc.** C'est la grande tradition !

**M. Geoffroy de Montalembert.** ... et je me rappelle que, de mon jeune temps, du temps des Chambres des députés modérées, le Sénat ne paraissait pas particulièrement « conservateur » !

**M. André Dulin.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Puis, quand il y a eu des Chambres de gauche, le Sénat paraissait un peu trop droitier. Peut-être était-ce le juste milieu, mais je ne crois pas qu'on puisse dire — regardez les plaques inscrites sur ces pupitres — qu'il était le refuge de je ne sais quel conservatisme.

Cette qualification tient, au fond, à une confusion. Le Sénat conservateur, c'est l'appellation du Sénat du Premier et du Second Empire, et cet adjectif signifiait simplement que le Sénat était l'assemblée chargée de veiller au maintien de la Constitution, c'est-à-dire de la conserver.

**M. Marcel Pellenc.** Très bien !

**M. Antoine Courrière.** Il aurait du travail aujourd'hui !

**M. Georges Portmann.** Monsieur de Montalembert, m'autorisez-vous à vous interrompre ?

**M. Geoffroy de Montalembert.** Je vous en prie, mon cher collègue.

**M. le président.** La parole est à M. Portmann, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Georges Portmann.** Mon cher collègue, vous avez eu l'amabilité de rappeler que je suis le seul membre de cette assemblée qui ait siégé sur les travées du Sénat de la III<sup>e</sup> République. Aussi puis-je dire que les paroles que vous venez de prononcer sont parfaitement exactes. Le Sénat de la III<sup>e</sup> République était vraiment un Sénat d'équilibre ; c'est la raison pour laquelle, lorsqu'il se trouvait en présence de mouvements de gauche, il donnait l'impression d'être de droite, et quand il se trouvait en présence de mouvements de droite, il donnait l'impression d'être de gauche. En réalité, il était parfaitement représentatif de l'équilibre de la III<sup>e</sup> République.

**M. André Dulin.** Très bien !

**M. Georges Portmann.** Je donne donc mon entier accord aux paroles que vous avez prononcées à son endroit et dont je vous remercie. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. Geoffroy de Montalembert.** Permettez-moi de continuer ce rappel historique en vous demandant de vous rappeler les travaux de la première assemblée constituante, qui sont oubliés.

Le peuple français, consulté le 5 mai 1946 par voie de référendum, a repoussé le projet de constitution qui lui était soumis et qui l'avait heurté. Pourquoi l'avait-il heurté ? Parce qu'il ne prévoyait qu'une seule assemblée...

**M. Gustave Héon.** Très juste !

**M. Geoffroy de Montalembert.** ... et un seul conseil consultatif qui, une fois pour toutes, donnait un avis que l'Assemblée nationale n'était nullement tenue de suivre et qui ne permettrait aucun dialogue et aucune navette.

C'est alors qu'une deuxième assemblée constituante dut admettre l'existence d'une seconde chambre, le Conseil de la République, qui est né à ce moment. La Constitution de 1946, par ce référendum, accomplissait un acte extrêmement important : elle rétablissait le système bicaméral.

**M. Marcel Pellenc.** Très bien !

**M. Marcel Champeix.** Avec l'appui du général de Gaulle !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Vous avez parfaitement raison, mon cher collègue, de le rappeler ; le général de Gaulle, qui avait quitté alors le Gouvernement, a pris position contre les deux projets soumis à référendum parce qu'ils estimaient qu'ils ne donnaient pas un équilibre suffisant aux pouvoirs publics. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

Dans ce premier Conseil de la République, j'ai eu le grand honneur de présider pendant dix ans la commission que l'on appelait à l'époque commission du suffrage universel et du contrôle constitutionnel. J'ai pu constater, comme beaucoup de nos collègues, que notre assemblée était alors soumise à toutes sortes de limitations, enfermée dans des règles telles qu'à l'origine de très nombreuses difficultés se sont manifestées. C'est la raison pour laquelle, en 1954, la Constitution fut révisée afin d'assouplir et de développer la navette en accord avec l'Assemblée nationale et cela constitua une amélioration certaine.

Je suis peut-être qualifié plus que d'autres pour le dire, parce que c'est à ce moment que j'ai compris que, quelles que soient les positions au début, il est possible de trouver dans le Parlement beaucoup de bonnes volontés, malgré des opinions différentes, lorsqu'on veut réellement travailler pour le bien commun, à la condition que les questions soient clairement posées. Je saisis cette occasion pour redire à mes collègues de l'époque, qui m'entendent en cet instant, combien je suis resté attaché à ce souvenir qui a marqué dans ma vie parlementaire. (*Applaudissements.*)

**M. Marcel Pellenc.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Ce n'est qu'en 1958, monsieur le ministre d'Etat, que la Constitution de la V<sup>e</sup> République, dont l'objectif principal était de mettre fin au régime d'assemblée, rétablit un Sénat capable de remplir utilement sa tâche.

Je ne voudrais pas abuser des citations. On me permettra tout de même de citer à ce propos M. Michel Debré, alors garde des sceaux et principal auteur de la Constitution, près duquel j'ai siégé bien souvent et qui s'adressait en ces termes au Conseil d'Etat le 27 août 1958 : « La procédure législative est

profondément renouée... » — par rapport à 1956 — « ... et, j'ose le dire, améliorée ». Il commentait le nouveau mécanisme de la navette, et notamment la procédure de la commission mixte, en ajoutant : « Cette procédure a fait ses preuves à l'étranger. Elle est de nature à créer une véritable et efficace délibération parlementaire ». Oui, cette appréciation s'est révélée par la suite fondée et on me permettra maintenant — j'espère que je ne lasse pas l'attention de l'Assemblée...

**M. Marcel Pellenc.** Au contraire.

**M. Geoffroy de Montalembert.** ... de donner quelques chiffres. Monsieur le ministre d'Etat, vous avez tout à l'heure expliqué d'une façon très claire le mécanisme des navettes, mais j'ai cru comprendre qu'au fond ce mécanisme, d'après vous, n'avait pas bien joué parce que le Gouvernement avait très souvent demandé qu'on ne le fasse pas jouer jusqu'au bout. Permettez-moi de préciser ; savez-vous combien de lois le Parlement a votées depuis 1958 ?

**M. Antoine Courrière.** Il n'en sait rien.

**M. Geoffroy de Montalembert.** J'ignore si on le sait dans le public, mais aujourd'hui, puisque nous avons la chance de nous faire entendre, je puis lui apprendre que le Parlement a voté huit cent vingt-neuf lois du début de 1958 jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1968. Et sur ces huit cent vingt-neuf lois combien ont été votées grâce au simple jeu des délibérations successives, c'est-à-dire avec une navette sous la forme de celle de la III<sup>e</sup> République ? Il y en a eu sept cent cinquante et une. (*Très bien ! et vifs applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

**M. Marcel Pellenc.** La question est jugée.

**M. Geoffroy de Montalembert.** Sans qu'il ait été besoin de recourir à la commission paritaire, les deux chambres se sont trouvées d'accord pour adopter le texte qui résultait de la navette.

**M. Antoine Courrière.** Ils sont un peu jeunes, les « énarques ».

**M. le président.** Laissez parler l'orateur, je vous prie.

**M. Geoffroy de Montalembert.** Dans soixante-dix-huit cas, le Gouvernement a demandé la réunion d'une commission paritaire et quarante-cinq fois cette procédure eut un résultat positif. Par conséquent, au cours de ces trois dernières années, trente-trois lois seulement ont été votées par l'Assemblée nationale statuant en dernier ressort.

On aime bien les statistiques à notre époque. Je vais y sacrifier. Je les comprends un peu mieux que les sigles que je ne comprends jamais. (*Sourires.*) Cela fait un taux de 962 p. 100 de lois adoptées après accord complet entre l'Assemblée nationale et le Sénat. N'est-ce pas un résultat probant de l'efficacité de la procédure de navette instituée par les textes de la Constitution de 1958 ? (*Applaudissements sur de nombreuses travées à droite, au centre et à gauche.*)

**M. Marcel Pellenc.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Je voudrais donner une autre précision. Le travail législatif a été accompli suivant la procédure actuelle d'une façon efficace. Un exemple, entre beaucoup d'autres : la loi sur les sociétés commerciales. Cette loi comportait plus de cinq cents articles. Au cours de la discussion en première lecture, le Sénat adopta quatre cent quatre-vingt-sept amendements, dont quatre cent sept furent acceptés par l'Assemblée nationale au cours de la navette.

« Le texte qui sort de vos débats... » — a déclaré M. Jean Foyer, garde des sceaux — « ... est assurément amélioré sur de nombreux points qui n'auront pas à être remis en question et seront adoptés par l'Assemblée nationale dans l'état où vous les aurez vous-même rédigés. »

Puisque j'en suis au chapitre des citations, permettez-moi d'évoquer la déclaration du ministre des affaires sociales de l'époque devant l'Assemblée nationale le 19 décembre 1967.

**M. Marcel Pellenc.** Qui était-ce ?

**M. Geoffroy de Montalembert.** « Il me plaît... » — disait ce ministre — « ... puisqu'il s'agit d'une proposition de loi... » — et l'on reconnaît bien là la courtoisie et la discrétion de ce ministre — « ... et non d'un projet de loi, de constater combien la navette a été fructueuse. » Vous le connaissez bien, monsieur le ministre d'Etat. (*Sourires et applaudissements à droite, au centre et à gauche. Murmures au centre droit.*)

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je suis fier de l'avoir dit. (*Bruits à gauche.*)

**M. Marcel Champeix.** Alors ne vous reniez pas !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Ne me provoquez pas. Où me suis-je renié ?

**M. Marcel Pellenc.** Vous vous êtes renié tout à l'heure. (*Protestations au centre droit.*)

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je m'abstiens d'interrompre l'orateur. Je pourrais certes répondre aux interrupteurs ; alors ne me provoquez pas.

**M. Geoffroy de Montalembert.** Je crois faire un effort d'objectivité qui devrait me valoir d'être écouté. (*Applaudissements.*)

De ces rappels et de cet exposé, on peut tirer la conclusion que la procédure actuelle a donné, dans l'ensemble, satisfaction. On pourrait sans doute y apporter quelques améliorations. Je pense en particulier, du côté de l'exécutif, peut-être à une utilisation moins fréquente du « vote bloqué » en première lecture. Mais vous avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, que ce n'était pas le moment d'en parler. Je ne fais donc qu'effleurer le sujet.

En ce qui concerne le Sénat lui-même — et pourquoi ne le dirai-je pas puisque j'en ai l'occasion ? — on pourrait souhaiter de sa part une opposition moins systématique, surtout lorsqu'il s'agit des lois de finances. C'était la grande tradition du Sénat — du Sénat décédé en 1945 — que même si l'on n'approuvait pas la politique d'un gouvernement, on votait le budget de la France. (*Très bien ! au centre droit. M. Portmann fait un signe d'approbation.*) J'ai voté les budgets de la France sous des gouvernements dirigés par des hommes dont je ne partageais aucune des opinions et c'est mon honneur de l'avoir fait. (*Applaudissements au centre droit.*)

On peut aussi penser à une meilleure utilisation de la commission paritaire. Ah ! La commission paritaire, nous en avons parlé souvent avec mon ami l'ancien Premier ministre Michel Debré. Je crois qu'il y avait là une possibilité considérable de faire un bon travail législatif. Rien n'empêche d'essayer. Et, monsieur le ministre d'Etat, quand vous parlez, dans votre projet, des contacts nécessaires — et, vous avez pris soin de le dire, pas forcément paritaires — je crois que vous avez raison et qu'il y a quelque chose à faire dans cet ordre d'idées. Permettez-moi de tirer la conclusion de ce que je viens d'exprimer : aucune exigence technique ne paraît exister qui puisse motiver un changement fondamental de la procédure actuelle dans la confection des lois. Voilà mon opinion. Elle vaut ce qu'elle vaut, je le dis comme je le pense. (*Applaudissements à droite, au centre et à gauche.*)

Cependant, c'est bien d'un changement fondamental qu'il s'agit si je m'en rapporte à un passage de votre déclaration à l'Assemblée nationale et que vous avez renouvelé ici, monsieur le ministre d'Etat, où vous dites très clairement : « Le bicamérisme parlementaire sera maintenu mais les domaines des compétences du Sénat... », etc. Tout ce que vous nous avez dit tout à l'heure, qui a parfaitement été entendu, va incontestablement dans le sens d'une révision fondamentale. Il s'agit d'un retour à la procédure en vigueur au temps du Conseil de la République...

**M. Marcel Pellenc.** Exactement !

**M. Geoffroy de Montalembert.** ... dont je rappelais tout à l'heure des difficultés qu'elle avait connues, et à l'abandon total de la procédure législative prévue dans la Constitution de 1958.

Je n'en veux pour preuve que la réponse que vous avez faite à l'un de nos collègues députés qui évoquait précisément le retour souhaitable à l'article 20 de la Constitution de 1946, lequel lui paraissait beaucoup plus adapté au projet que vous envisagez que les formules assez confuses que vous semblez retenir, notamment la disposition selon laquelle le Sénat serait appelé à délibérer des projets ou propositions de sa compétence non plus après que l'Assemblée nationale en aurait délibéré, mais avant. C'est ce qu'on appelle la prise en charge « en amont » et non pas « en aval ». Je dis cela sans doute parce que j'appartiens à un département maritime. Mais le Gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, pouvait parfaitement, depuis 1958, se servir de cette possibilité. Pourquoi ne l'a-t-il pas fait ? Pourquoi les gouvernements successifs ne l'ont-ils pas fait ? Ce que vous souhaitez existe. (*Applaudissements à droite, au centre et à gauche.*)

D'autre part, la compétence du Sénat est incontestablement restreinte dans vos propositions. La délibération sera-t-elle préalable, dans certains cas, à celle de l'Assemblée nationale, comme vous l'avez dit tout à l'heure ? Les textes seront-ils à soumettre ou non au Sénat ? L'Assemblée nationale les adoptera-t-elle ou ne les adoptera-t-elle pas ? Tout cela me semble compliqué. Les dispositions restent des virtualités. J'appartiens à une province où l'on a le sens du concret, c'est-à-dire qu'on n'y lâche pas facilement la proie pour l'ombre. (*Sourires et applaudissements sur les mêmes travées.*)

J'en reviens à un autre passage de votre déclaration à l'Assemblée nationale : « Lorsqu'un projet de loi aura une portée politique majeure, il faudra que les motifs de son dépôt soient examinés d'abord ». C'est ce que vous nous avez expliqué tout à l'heure et comme ne je pensais pas que vous le répéteriez ici, j'avais pris soin de me munir du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale. Comme vous le voyez, je ne m'embarque pas sans biscuits. (*Sourires et nouveaux applaudissements.*)

Je crains bien qu'avec de tels textes, beaucoup de ceux qui siègeront dans la nouvelle assemblée soient amenés à reprendre leur bâton de pèlerin et ils feront ce que nous avons fait en 1946. Cela durera deux, trois, quatre ans, mais je veux parier qu'on recommencera à dire : « C'est impossible » et qu'on reviendra à un système de navettes comme maintenant.

**M. Marcel Pellenc.** C'est certain !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Croyez-en l'expérience d'un vieux parlementaire : trente-deux ans de mandat.

**M. Gaston Monnerville.** L'expérience parle !

**M. Geoffroy de Montalembert.** Les boîtiers ? Le vote personnel ? Où est-il le vote personnel ? (*Sourires et applaudissements sur de nombreuses travées à droite, au centre et à gauche.*)

Quoi qu'il en soit, je suis convaincu que loin de gagner du temps on n'en perdra que davantage. Et puis, pourquoi vouloir tellement gagner du temps dans la confection des lois ? (*Nouveaux applaudissements.*)

**M. Marcel Pellenc.** Très bien !

**M. Geoffroy de Montalembert.** J'ai évoqué tout à l'heure les huit cent vingt-neuf lois que nous avons votées. Dans ma jeunesse j'ai appris, est-ce de La Rochefoucauld, est-ce de Montesquieu ? que le tout n'est pas de faire un grand nombre de lois, le tout est de les faire bonnes.

Ce qui ferait gagner beaucoup de temps, c'est surtout que les décrets d'application des lois paraissent rapidement après leur promulgation. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Voyons maintenant la possibilité pour le Sénat d'envoyer des représentants devant l'Assemblée nationale. Ah ! je ne doute pas qu'ils seront particulièrement bien choisis ; mais, monsieur le ministre d'Etat, vous avez un privilège sur moi, c'est que vous avez été, il y a quelque temps, un jeune député tandis que je suis un ancien, pour ne pas dire un vieux. Je sais ce que sont les commissions parlementaires et en particulier celles de la Chambre, l'abondance des textes qui y arrivent et puis — pourquoi ne pas le dire ? — l'attrait très relatif que pour un député présente un sénateur. (*Rires.*)

Quand je dis cela, je me trompe peut-être ; je le souhaite en tout cas. Est-ce cette désaffection des députés pour une assemblée comme celle-ci qui a fait beaucoup de mal au régime parlementaire ? Il fut une époque où il y avait un courant — et c'est M. le président Coty qui m'avait appris cela — qui conduisait de la Chambre au Sénat. Parce qu'on a rogné les pouvoirs du Sénat à un moment donné, l'inverse s'est produit et ce n'était pas dans l'ordre. Je dis cela en passant. (*Très bien !*)

Je ne crois pas à l'efficacité de la discussion devant l'Assemblée nationale, peut-être dans les commissions, mais certainement pas en séance publique, des amendements sénatoriaux lorsqu'il y aura un banc réservé aux représentants du Sénat. Et, de plus, est-ce que cela ne gênera pas un peu l'Assemblée nationale ? Décidément, je suis décidé aujourd'hui à tout dire. (*Rires et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Voyons, de mon temps on disait : mandat de quatre ans, une assemblée élue au suffrage universel. Pendant un an il faut qu'elle se mette au travail, pendant deux ans elle travaille, pendant un an elle pense à sa réélection. Nous aussi, d'ailleurs. (*Sourires.*) Et qui oserait dire le contraire ? Un bon orateur du Sénat développera un sujet bien populaire, pour ne pas dire démagogique, puisqu'il n'aura pas la responsabilité, et la Chambre étonnée, inquiète, que fera-t-elle ? Et si elle se laissait aller à succomber à la tentation ? (*Rires.*) Alors, pour une question mineure en quelque sorte, tout de suite l'équilibre des pouvoirs dont vous avez parlé tout à l'heure serait mis en cause et tout de suite la plus haute instance de ce pays serait obligée d'intervenir et peut-être de dissoudre.

Ah ! La nature fait bien les choses, il vaut mieux avoir deux recours, deux cordes valent mieux qu'une à son arc, et cela me conduit à vous parler, monsieur le ministre d'Etat, de ce que vous avez dit tout à l'heure en regrettant d'ailleurs — vous le regrettez vous-même — que le Gouvernement n'ait pas la possibilité de se conforter au Sénat. Mais il ne tenait qu'à vous de le faire ! (*Très bien !*) Il suffit de se reporter aux

travaux préparatoires du Comité consultatif constitutionnel où, sur notre proposition il a été admis que le Gouvernement engage sa responsabilité à son initiative devant le Sénat. M. Michel Debré, Premier ministre, avait été très tenté d'user de cette faculté à un moment donné.

Ah ! Mes chers collègues, si nous avons eu plus souvent l'impression que notre responsabilité était plus profondément engagée, peut-être n'aurions-nous pas émis certains votes que je reprochais tout à l'heure au Sénat et qui ont été préjudiciables à notre assemblée parce qu'ils étaient trop systématiquement hostiles au Gouvernement ?

Je crois avoir ainsi démontré qu'il n'existe pas de raison valable qui motive un changement dans le fonctionnement de la procédure législative.

Par contre, si je me place — et je reviens au début de mon intervention en m'excusant d'avoir été trop long — au point de vue de la « participation », alors je reconnais volontiers, monsieur le ministre d'Etat, qu'un problème se pose, un immense problème. La participation telle que vous la concevez, en effet, consiste à faire entrer dans des assemblées que vous appelez des assemblées territoriales régionales, comme au Sénat, des représentants socio-professionnels ; de ce fait, c'est exact, c'est la composition même du Sénat qui se trouve modifiée. C'est vrai ; personne ne peut soutenir le contraire. Sur le principe de cette participation, je me sens, comme beaucoup d'autres, d'accord avec vous. C'est le vrai problème, le reste s'estompe. C'est pourquoi vous êtes dans l'obligation, précisément de changer notre actuelle procédure législative.

Le problème qui se pose est certainement difficile à résoudre, mais il faut tâcher de trouver une formule. Monsieur le ministre d'Etat, nous nous connaissons bien, vous et moi, nous ne sommes pas toujours d'accord, mais nous sommes des hommes de bonne volonté. Ne pourrait-on envisager de faire voter les élus d'une part et les socio-professionnels d'autre part. Vous l'avez d'ailleurs déclaré vous-même puisque vous avez répondu à l'Assemblée nationale à notre collègue de Broglie, en disant très franchement : « Je ne crois pas qu'on puisse, en bonne doctrine démocratique, reconnaître un pouvoir politique à une assemblée aussi hétérogène, car le problème de la pondération, s'il n'est pas fondamental pour la composition d'une assemblée de pouvoirs politiques, devient essentiel dans le cas contraire. Certes — disiez-vous — l'on peut souhaiter que le Sénat demeure une assemblée politique, mais il faut alors que sa composition soit strictement homogène et qu'elle ait pour origine exclusive le suffrage universel, à deux degrés sans doute, mais égal à la base comme le dit notre Constitution. »

On ne peut pas dire mieux ! Toute la question est là, nous sommes devant une option. Cette option, monsieur le ministre d'Etat, vous semblez la prendre en faveur d'un Sénat consultatif parce que vous n'avez pas trouvé d'autre solution au problème que j'évoque. Mais beaucoup d'entre nous — je le déclare franchement ici — hésitent à vous suivre. Pourquoi ne pas choisir en faveur d'un Sénat homogène ? Pourquoi les représentants socio-professionnels ne seraient-ils pas élus au suffrage universel à deux degrés, et même par catégorie ? Le normand, à la croisée des chemins — et nous y sommes — ne sachant sur quelle voie s'engager, s'arrête, examine l'horizon et se renseigne avant de se mettre en route. Il craint de s'égarer car il est prudent, mais il ne renonce pas car il est tenace. Vous êtes, monsieur le ministre, à la croisée de ces chemins. Alors je vous propose de vous arrêter au bord de la route pour que nous « causions » comme on dit chez nous, et n'est-ce pas cela la participation que vous souhaitez ? (*Applaudissements.*)

J'ai ici une caution. Je sais que vous aimez personnellement le dialogue. Mais ce n'est pas de votre caution dont je veux parler, c'est de celle de M. le Premier ministre. N'a-t-il pas souligné, dans son discours de vendredi dernier à l'Assemblée nationale, que toute la déclaration du Gouvernement contenait bien les grandes lignes des idées du Gouvernement. Mais il ajoutait — précision importante — « au stade actuel ». Rien n'est donc définitivement arrêté. Il reste des solutions possibles.

Tout à l'heure, avant de prendre la parole, j'en ai ébauché une. Je vous la livre. Elle vaut ce qu'elle vaut. Elle consisterait peut-être à faire, comme vous allez y être obligé si vous instituez des assemblées uniques dans les régions, deux sections. Notre Constitution avait bien envisagé que pendant un certain temps — c'est pour cela que nous ne siégeons pas avant le 2 avril — le Sénat de la Communauté devait se réunir ici même. Pourquoi n'y aurait-il pas des sessions durant lesquelles nous siégerions ensemble, les socio-professionnels et les élus ? Pourquoi ne pourrions-nous pas aussi débattre ensemble au cours de toutes les sessions et pourquoi, comme vous allez le prévoir également pour vos assemblées territoriales, n'y aurait-il pas des votes différents, seuls les élus votant dans la procédure actuelle, comprenant les navettes. Ces navettes, j'y tiens, en effet.

Même si vous deviez faire aboutir tel quel votre projet, il faudrait que vous instituiez dans la procédure des nouvelles obligations, en tout cas une pour que nous ne restions pas sur une espérance de saisine ; nous voulons être sûrs de cette saisine. Je livre cette dernière idée à vos méditations.

Vous m'excuserez, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, mesdames, messieurs, vraiment, d'avoir retenu si longtemps votre attention. (*Marques de protestation.*)

Mais vous ne m'en tiendrez pas rigueur, n'est-ce pas, car, je pense que vous le sentez bien, le sujet que nous débattons me tient particulièrement à cœur et je suis sûr qu'il vous tient aussi à cœur, à vous tous. Il exige une grande réflexion, une grande honnêteté de pensée. Il y va de l'avenir du Sénat, de cette assemblée — j'allais presque dire de cette « maison » — qui nous est chère à tous, aux plus anciens, et aux plus jeunes. Nous avons raison d'y être attachés pour tout ce qu'elle conserve de grandeur passée et d'efforts présents.

Et pour vous, monsieur le ministre d'Etat, je sais qu'elle représente encore beaucoup plus. Alors, je vous le dis, non pas avec tristesse, mais de toute mon âme, il y va de l'avenir de nos institutions et vous me permettez, en descendant de cette tribune, mesurant combien vos difficultés sont grandes et combien les nôtres le sont également, de citer une phrase de Charles de Montalembert qui a illustré jadis les assemblées parlementaires : « Les difficultés ne sont pas faites pour abattre ; elles sont faites pour être abattues ». Abattons-les ensemble, si vous le voulez bien ! (*Vifs applaudissements prolongés sur de nombreuses travées à gauche, au centre et à droite. — L'orateur, en regagnant sa place, reçoit les félicitations de ses collègues.*)

**M. le président.** La parole est à M. Legaret.

**M. Jean Legaret.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, ce débat dit d'orientation sur la région et le Sénat, ouvert sur une déclaration du Gouvernement, présente, dans notre droit public et parlementaire, un caractère assez insolite. Il ne nous est soumis aucun texte, ni d'origine gouvernementale, ni d'origine parlementaire. Ce débat sera clôturé sans vote et, si vous me permettez cette comparaison, il ressemble à une messe où il n'y aurait pas de communion.

Puisque nous sommes, monsieur le ministre, dans la liturgie, je vous fais une confession. Je suis, pour ma part, un détroqué du régionalisme ; je suis un prêtre qui a perdu la foi et votre encyclique n'est pas de nature à me la restituer.

Certains journaux ont écrit, du débat à l'Assemblée nationale, que le Gouvernement n'avait paru, être ni convaincant, ni même convaincu. A certains moments, vous avez semblé, en effet, n'être ni l'un ni l'autre. Mon hérésie, monsieur le ministre, ne provient pas, à vrai dire, d'un doute vis-à-vis du dogme régionaliste et de ses conséquences, mais vis-à-vis du culte. C'est du rite qu'il s'agit actuellement. J'en doute, monsieur le ministre, parce que je suis un élu de Paris et que j'ai depuis quelques années pu constater ce qu'on a pu faire du beau rêve régionaliste que nous avons caressé, pour lequel nous étions quelques-uns à avoir lutté par la plume, par la parole, et qui avait enfin, à notre très grande satisfaction, abouti à la création du district de Paris, ce que nous, les régionalistes, souhaitons tous.

A ce district, monsieur le ministre, j'ai appartenu ; j'ai même eu l'honneur d'être le président de sa commission des finances et de l'administration et c'est à partir de cette date que ma foi a commencé à chanceler.

Je suis en effet l'un des rares instruits par l'expérience de ce qu'a pu devenir l'illusion régionale. Et je vois les approbations d'un certain nombre d'entre vous qui ont, comme moi, suivi ce chemin de croix. (*Rires à gauche.*) Je voudrais donc, sans passion, en modéré que je suis, attirer votre attention et celle de nos collègues sur certains fruits amers cueillis aux arbres des illusions perdues. Dans cette forêt singulière où vous avez mêlé tant d'espèces très différentes, je tâcherai de suivre trois layons, celui de la région, celui de la Constitution et celui du Sénat.

Parlons donc de la région. Je n'aurai pas le front de reprendre ici le problème régional. D'autres que moi, à l'Assemblée nationale et ici, l'ont fait et le feront avec infiniment de talent. Mais je veux quand même attirer votre attention — et peut-être obtenir de vous, pour nous tous, quelques précisions — sur certains points sur lesquels l'expérience faite par quelques-uns, siégeant sur tous les bancs de cette assemblée, nous a permis de ressentir quelque hésitation. Ces points ont trait aux limites de la région, à ses pouvoirs, à ses moyens et enfin à ses structures.

En ce qui concerne les limites de la région, je n'insisterai pas. C'est un problème qui se pose dans chaque cas. Je veux tout d'abord évoquer la question de Paris, dont on n'a guère parlé ni à l'Assemblée nationale, ni ici.

Une fois de plus, on traite par préterition une région qui représente le quart de la population française alors que le problème de la création des régions — je le dis en parisien — devrait tendre à réaliser un nouvel équilibre entre Paris et le désert français. Si vous ne réalisez pas cet équilibre, qui nécessitera certains sacrifices de la part de Paris, vous n'aurez rien obtenu de valable. Il est vrai d'ailleurs que j'ai du mal à trouver dans l'action gouvernementale, depuis une dizaine d'années, une ligne que je puisse suivre.

On a créé le district de Paris parce que trois départements, c'était trop ; à peine l'avait-on créé qu'on le divisait en huit départements. (*Rires à gauche.*) J'ai du mal à m'y reconnaître : on régionalise d'un côté trois départements et de l'autre on départementalise ce qui était déjà régionalisé ! Avouez que comme moi, d'autres peuvent s'y perdre.

Peut-être à l'origine cette contradiction résidait-elle dans une certaine dualité administrative puisque, à une certaine époque, monsieur le ministre d'Etat, vous étiez chargé de la décentralisation et de la régionalisation de l'ensemble de la France à l'exception de la région parisienne, confiée à M. Delouvrier, lequel n'avait pas le droit de s'occuper de ce qui ne ressortissait pas à la région parisienne. Comment, dans ces conditions, harmoniser le développement de la région parisienne avec celui de l'ensemble du pays ? J'avoue que là aussi, j'ai du mal à m'y retrouver.

Mais de cette dualité résulte des conséquences tragiques qui, vous le savez, ne peuvent disparaître que si on réalise une décongestion de la région parisienne vers la province, décongestion qui empêchera Paris d'étouffer et qui permettra à la province de retrouver sa vie. C'est pourquoi j'ai été étonné de trouver sous la plume de M. Debré — on cite souvent M. Debré et je serai encore appelé à le citer tout à l'heure — cette phrase : « Il faut que Paris ne perde rien de ses attributions et qu'au contraire il en acquiert d'autres ».

Encore une fois, cela me paraît contradictoire car nous, parisiens, nous souhaitons la régionalisation pour que les régions retrouvent vie et que Paris aussi puisse vivre.

Le deuxième problème est celui des pouvoirs et des moyens. Je traiterai en même temps ces deux questions. Il n'est pas de pouvoirs sans moyens, il n'est pas de moyens sans pouvoirs. Voyons d'abord les moyens et pouvoirs administratifs.

En ce qui concerne l'assemblée régionale, je suis, je l'avoue, extrêmement inquiet par la formule de l'assemblée unique que vous avez vous-même envisagée, monsieur le ministre d'Etat, après, semble-t-il, certaines hésitations, si l'on en croit les déclarations que vous avez faites, à certaines époques, aux journaux.

Cependant, si je me réfère aux déclarations faites à l'Assemblée nationale, je suis rassuré sur un point, que M. Jacques Duclos — dont je ne partage pas, tant s'en faut, toutes les opinions — avait évoqué ici et qui était celui de savoir si ces assemblées régionales, et peut-être même l'assemblée de caractère national que vous envisagez à la place du Sénat, compteraient des « personnalités qualifiées » qui sont si commodes pour obtenir des majorités. (*Sourires.*) Vous nous avez rassurés, monsieur le ministre, lorsque, dans votre déclaration à l'Assemblée nationale, vous avez rejeté avec indignation cette supposition qu'une assemblée, quelle qu'elle soit, puisse compter des personnalités désignées.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je l'ai dit sans indignation, monsieur le sénateur ; je donnais une simple indication.

**M. Jean Legaret.** Je considère cette indication comme une preuve de votre volonté et je pense que voulant l'appliquer aux différentes assemblées qui siègent en France — puisqu'il n'existe aucune différenciation entre elles — vous allez, dès votre sortie de cette enceinte, supprimer les membres du conseil d'administration du district de Paris désignés par le Gouvernement et qui représentent la moitié de cette assemblée. (*Rires et vifs applaudissements à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

A titre indicatif, je signale simplement que cette expérience de deux instances, nous la vivons au district de Paris, puisqu'il comprend un conseil d'administration délibérant et, sur l'initiative des membres de ce conseil, un comité économique et social de la région parisienne dont j'ai moi-même rédigé le texte de création. Ce comité a été créé par l'organisme délibérant et ont été appelés à y siéger des hommes de grande qualité.

Il siège seul, indépendamment de l'assemblée délibérante, et il rend des services éminents au district de Paris. Jamais il n'a été envisagé, de quelque manière que ce soit, que ces deux instances puissent être fusionnées. Toute le monde s'accorde à reconnaître que ce serait une erreur profonde. Je ne vois pas très bien comment vous pourrez opérer la fusion de ces deux catégories d'élus dans une organisation régionale unique.

M. de Montalembert envisageait tout à l'heure deux sessions. Les problèmes, qu'ils soient politiques, économiques ou sociaux, ne s'accroissent pas d'un calendrier différent. Il faut les examiner quand ils se présentent et en même temps dans tous leurs aspects. Et comment procédera-t-on aux votes ? Empêchez-vous dans une telle assemblée les personnes appartenant à une catégorie différente de voter ? Faudra-t-il leur dire : « Sortez, nous avons à discuter de choses sérieuses ? » Cela n'est véritablement pas possible et je me demande alors quelle majorité on obtiendra.

Pour le pouvoir exécutif, vous nous avez fixés : il sera détenu par le préfet régional. J'ai, comme quelques-uns d'entre vous, mes chers collègues, une certaine expérience de ces choses, car j'ai été pendant un an — on ne peut l'être que pendant cette durée — non pas maire de Paris, parce que Paris n'a pas de maire, à la différence de toutes les grandes villes du monde, mais président du conseil municipal de cette ville.

Permettez-moi d'évoquer brièvement cette expérience parce que je crains que cette expérience ainsi que celle de quelques-uns de nos collègues, ne soit demain celle des maires de villes importantes. Je rappelle simplement — je l'ai citée souvent — la phrase du baron Haussmann : « La capitale appartient au Gouvernement. » (*Rires à gauche.*) Eh bien ! j'ai peur, monsieur le ministre, que demain, les capitales n'appartiennent au Gouvernement. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

Si l'on a laissé s'instituer au hasard de l'histoire, et sur la pression de gouvernements — gouvernements beaucoup plus anciens que celui-ci et qui relevaient d'un régime qui n'était pas le vôtre — cette règle de l'annualité du président du conseil municipal de Paris, c'est parce que ce personnage était « inquiétant » en raison de l'importance du budget de la ville de Paris et du nombre d'hommes et de femmes sur lesquels il exerçait son influence.

J'ai l'impression que le même problème se posera demain lorsque dix, quinze ou vingt maires, de véritables maires au sens de la loi de 1884, ce qui n'est pas le cas à Paris, deviendront tout aussi inquiétants que ne le serait un maire de Paris.

Mes chers collègues, réfléchissez à cette question. Je ne pense pas qu'échappe totalement au Gouvernement la gestion de quelque grande cité et de quelques grands ensembles. Encore une fois permettez-moi de faire appel à mon expérience. Paris connaît le préfet-maire ; j'ai peur que vous ne connaissiez le préfet-ministre. Et encore, si ce ministre était ministre de la région !

Il fut un temps où nous autres, élus de Paris, semblables aux grenouilles de la fable, nous avons demandé un ministre de la région parisienne. On ne nous l'a pas donné, mais on nous a donné un délégué général et nous avons salué sa nomination avec satisfaction, car nous pensions qu'il allait nous épargner d'avoir affaire, non pas aux ministres de tutelle — on n'a jamais affaire aux ministres de tutelle — mais à des bureaux anonymes, vous le savez comme moi, mes chers collègues.

Mais pas du tout ! Le délégué général à l'époque était M. Sudreau. Il a demandé qu'on lui délègue des pouvoirs ; il l'a demandé à tous les ministères en vertu de l'article 19 de la loi. Jamais on ne lui a délégué de pouvoirs ; puis il est devenu ministre, et jamais il n'en a délégué. (*Rires à gauche.*)

Savez-vous quelle était la formule qui définissait ce délégué général, qu'il fût M. Sudreau ou M. Delouvrier ? Un homme, une automobile, une dactylo. C'était simple : c'était l'échelon léger comme on dit dans la cavalerie. Allez voir rue Barbet-de-Jouy ce qu'est devenu cet organisme qui n'était pas connu de la loi, qui ne connaissait que le délégué général et qui est devenu la délégation générale. Les chiffres le démontrent ; j'ai dénombré 21 préfets et sous-préfets dans la seule administration de Paris. L'administration légère, le corps de reconnaissance du délégué général est aujourd'hui singulièrement étoffé.

Et je crains que d'autres problèmes ne se posent vis-à-vis du personnel de cette région. De cela on ne parle pas. Encore une fois j'ai l'exemple de Paris et je puis vous dire qu'il est déplorable. Cet excellent personnel qu'emploie la ville de Paris n'a plus de possibilités d'avancement. Dès qu'un poste intéressant est libre, on y parachute quelqu'un qui vient de l'administration centrale. Tout ce que produit l'E. N. A. en surnombre sera demain, avec un appétit féroce, candidat, non pas aux petits postes, mais aux postes intéressants des régions créées. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

Si j'en juge par le journal de l'école et par ma propre expérience de maître de conférence de cette honorable maison, sur 1.500 énarques, 1.300 sont actuellement en poste à Paris. Je suppose donc que ce ne seront pas les premiers qui demanderont à partir loin du Dieu soleil qu'est la capitale, et que les régions seront, non pas le déversoir, mais le dépotoir de l'E. N. A.

Je n'ai donc, dans cette affaire, que des inquiétudes. Ou alors envisagez-vous de créer un cadre de fonctionnaires régionaux ? Alors, monsieur le ministre, qu'on ne nous parle pas

d'économies et de politique d'austérité. Je crains qu'à ce moment-là vous ne chargiez singulièrement les budgets de ces régions qui ne sont pas encore nées.

Je crains donc — et le schéma que vous nous donniez tout à l'heure, monsieur le ministre, ajoutait à mon inquiétude — que l'on ne se contente de mettre entre les rouages qui ont fait leurs preuves, les départements et les communes, et le rouage qui fait chaque jour ses preuves, l'Etat, un rouage supplémentaire qui va simplement compliquer tous les problèmes, parce que je doute que vous serez plus généreux pour nous que ne le furent les délégués généraux et les ministres. Je voudrais donc bien, avant toutes choses, savoir quelles compétences vous donnerez à ces régions.

Enfin, je voudrais évoquer les problèmes financiers. Evidemment, il n'y a pas de pouvoir sans finances, et j'avoue que certaines illusions de certains de nos collègues régionalistes me font actuellement peur. Certains s'imaginent qu'ils vont pouvoir disposer librement de ressources provenant de la région, au prix simplement d'une espèce de caisse de péréquation entre les régions pauvres et les régions riches. Qu'ils se détrompent ! Que vont-ils avoir ? Des impôts spéciaux ? Ce sera une charge fiscale, et nous en avons l'expérience. On a créé au district de Paris la taxe d'équipement dont le produit est ridicule, puisque son volume ne permet pas d'assurer l'équipement d'une région semblable, et pourtant c'est une taxe très lourde pour les contribuables qui doivent la supporter ! Et croyez-moi, il n'était pas bon, dans une campagne électorale, d'aller dire qu'on était membre du conseil d'administration du district au moment où les électeurs venaient de recevoir leurs feuilles d'impôts, qui comportaient ladite taxe d'équipement.

Auront-ils des centimes additionnels spéciaux ? Mais ceux-ci vont cumuler tous les inconvénients possibles et celui notamment de prolonger cinquante et un ans après sa suppression le système absurde des quatre vieilles dont on calcule toujours le principal fictif pour appliquer fictivement des centimes additionnels fictifs. C'est-à-dire que vous allez retarder une fois de plus ce que, comme jeune maître de conférences des sciences politiques, et comme professeur, vous réclamiez, comme moi-même, comme tous nos pères l'ont réclamé et comme nos jeunes le réclameront, la réforme des finances locales. J'aimerais, monsieur le ministre, que vous nous donniez quelques assurances à ce sujet.

Auront-ils des impôts d'Etat ? Mais à qui fera-t-on croire aujourd'hui que l'Etat peut actuellement se permettre d'abandonner certaines de ses ressources ? (*Sourires.*)

Le débat budgétaire que nous venons d'avoir ici et à l'Assemblée nationale — débat d'ailleurs sans intérêt, puisqu'il va falloir le recommencer — nous démontre, si j'ose employer cette expression, qu'on est en train de racler les fonds de tiroirs. Et maintenant on pourrait se permettre d'abandonner une partie de ces fonds ?

Allons donc ! Et même si cela était vrai, même si on abandonnait une part d'impôt d'Etat ou même si l'on donnait à ces régions des subventions, alors, monsieur le ministre d'Etat, dans quelle effroyable servitude ces régions seront-elles mises ? Elles ne vivront que de ressources d'Etat. Et alors ne parlez pas de décentralisation ou même de déconcentration. En fait, vous supprimez le peu d'autonomie qu'elles possèdent encore parce qu'elles ont des ressources propres et vous les mettez sous un carcan encore plus fort, celui que nous connaissons à Paris, qui éprouve les plus grandes difficultés à émettre des emprunts parce que cela gêne les emprunts d'Etat.

Mes chers collègues, je me suis permis d'évoquer devant vous mon expérience de Parisien. Chat échaudé craint l'eau froide et, pour notre part, nous avons été ébouillantés. (*Rires.*)

J'entrerai maintenant dans le layon de la Constitution. Je serai très bref sur ce point. Tout sur ce sujet est connu, mais je voudrais rappeler un point. Vous avez dit que la réforme des régions, et par contre-coup celle du Sénat, seraient réalisées par voie de référendum et, avez-vous précisé, en application de l'article 11 de la Constitution. Par référendum on demandera aux Français de se prononcer sur la création des assemblées régionales et sur la modification du Sénat ; ils devront répondre par un seul oui ou un seul non.

Ce mariage mystique de la carpe et du lapin sur l'autel référendaire (*Rires.*) nous est assez connu depuis une dizaine d'années. Il est de bonne guerre, et puisqu'il a réussi jusqu'à présent au Gouvernement, ce dernier aurait tort de ne pas utiliser une arme que la Constitution lui donne. Personne ne peut lui faire grief d'agir ainsi. Mais le Gouvernement doit se servir uniquement de ces armes et il n'a pas le droit de bricoler — pardonnez-moi le terme — certains des éléments qu'il peut découvrir dans le grenier constitutionnel pour se fabriquer lui-même un petit instrument à son usage personnel.

Que le Gouvernement soumette au référendum un projet de loi concernant l'organisation régionale, c'est son droit ; mais cela n'est aucunement obligatoire. Il peut parfaitement réaliser cette réforme régionale par le recours à la loi. Il peut utiliser l'article 11 ; mais j'ai relevé dans les débats de l'Assemblée nationale que certains orateurs ont trouvé la procédure lourde ou inopportune. Et on a répondu à ces orateurs, avec indignation, monsieur le ministre, qu'il s'agissait de réaliser la démocratie directe et qu'en proposant de faire réaliser cette réforme régionale par la loi, on commettait un crime de lèse-démocratie.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je n'ai jamais dit cela.

**M. Jean Legaret.** Je n'ai pas dit que c'était vous. J'ai pris soin de dire que d'autres avaient fait preuve d'indignation et j'enregistre votre indignation devant leur indignation avec satisfaction. (*Rires et applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

D'autres que vous donc, monsieur le ministre, nous ont dit : Le peuple a droit à la parole. Je me permettrai quand même de dire que cette parole est courte puisqu'elle tient en une syllabe : « oui » ou « non » (*Nouveaux rires sur les mêmes travées.*) « oui » ou « non » sur une question que ses représentants qualifiés que sont ses élus, à défaut de lui-même, — vous avez parlé de l'agora ; on ne peut quand même pas le réunir sur l'agora ou le forum — pourraient être appelés au moins à définir avant qu'il se prononce ensuite sur elle par une monosyllabe.

Disons aussi que cette démocratie directe qui, paraît-il, est le thème de cette république cinquième est singulièrement à éclipses. (*Sourires.*)

A vrai dire, depuis dix ans, la procédure n'a été utilisée que trois fois au cours des années 1961 et 1962, deux fois pour l'affaire algérienne, le 8 janvier 1961 et le 8 avril 1962, une fois le 28 novembre 1962, pour les modalités d'élection du Président de la République et — cela je le dis en passant — malgré l'avis contraire du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel.

Cette institution fondamentale paraît donc au moins singulièrement à éclipses. Depuis six ans, sur deux de durée de la République, l'arme est remise au fourreau. Elle paraît quand même un peu rouillée. Alors ne venez pas nous parler de Durandal. (*Rires à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

Je ne vous chercherai cependant pas querelle sur ce point. Vous voulez un référendum sur la réforme régionale en recourant à l'article 11 ? Il n'est pas nécessaire, mais vous pouvez le faire. Mais quand il s'agit de modifier le Sénat, alors là non, monsieur le ministre, il faut remettre Durandal au fourreau et sortir Escalibur. (*Nouveaux rires sur les mêmes travées.*) C'est d'un autre référendum qu'il s'agit. Un autre référendum qu'il faut puiser, cette fois-ci, dans l'article 89 et dans l'article 46 (*Très bien ! très bien !*), qui exigent expressément que ces modifications ne puissent intervenir que selon certaines formes, notamment par le vote identique de deux assemblées. Contrairement à ce qui a été dit, dans une conférence de presse, il n'y a aucune indécence — j'insiste sur le mot — à respecter la Constitution. (*Très bien ! et vifs applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite.*)

Si donc, demain, monsieur le ministre, comme vous l'avez laissé entendre, les Français étaient appelés à se prononcer sur un référendum qui serait pour une partie inutile et pour une autre illégal, je pense que, comme nous, ils éprouveraient quelques hésitations. Cette hésitation, nous la ressentons d'autant plus que, du débat à l'Assemblée nationale et du commencement de celui-ci, il nous paraît ressortir que le pouvoir a tendance à confondre le moyen et la fin et qu'il donne, semble-t-il, la préférence au premier sur la seconde. En effet — ai-je mal interprété vos propos ? — tout se passe comme si, depuis le mois de mai, le Gouvernement — pardonnez-moi cette expression — souffre d'un référendum rentré. (*Rires sur de nombreuses travées*) et entend se défouler d'un complexe. Je ne suis pas sûr que cette initiative soit excellente pour lui et pour nous, si j'en juge par ce qui vient de se passer dans la banlieue parisienne. (*Marques de satisfaction à l'extrême gauche.*)

A propos du Sénat, je laisserai à d'autres le soin de répondre. M. de Montalembert a traité le sujet avec son autorité et son talent habituels. Beaucoup d'autres sont d'ailleurs mieux qualifiés que moi pour le faire.

Je me permets quand même de rappeler que vous avez insisté sur la mise en jeu de la responsabilité ministérielle devant le Sénat comme étant un des éléments fondamentaux de la Constitution de 1875. Or il semble qu'elle ne soit intervenue que durant les dernières années de la III<sup>e</sup> République.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Vous oubliez Léon Bourgeois, Aristide Briand et beaucoup d'autres !

**M. Jean Legaret.** Je l'admets, mais ne vous indignez pas, monsieur le ministre. Vous avez dit que c'était étranger à votre caractère !

Mais vous avez évoqué la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République, ainsi que le discours de Bayeux et je regrette que vous n'ayez pas suffisamment parlé de la V<sup>e</sup>. Après M. de Montalembert, je puis citer que qui s'est passé à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat où M. Michel Debré est venu défendre la Constitution de 1968. Je ne me serais pas permis de le faire, en raison du secret des débats de cette assemblée à laquelle j'appartiens mais M. Michel Debré ayant publié son intervention, elle est devenue publique. Le 27 avril 1957, donc, M. Michel Debré nous a expliqué avec beaucoup de force et avec le talent que chacun lui connaît, que la V<sup>e</sup> République serait « parlementaire et bicaméraliste ».

Mais laissons cela de côté ; ce n'est que du passé et vous avez raison : ce n'est pas le moment de rappeler Léon Bourgeois ou Aristide Briand. Disons simplement que l'Assemblée à laquelle vous songez, quelle soit consultative-délibérante ou économique-politique, ne serait, en somme, qu'une section nouvelle du Conseil d'Etat. Elle ferait exactement le travail actuellement confié au Conseil d'Etat et je ne vois pas même pourquoi il faudrait créer une section nouvelle de celui-ci. En outre, il n'est même pas besoin de lui confier cette tâche ; c'est la Constitution qui le fait.

Ce n'est pas, monsieur le ministre, à un juriste aussi averti que vous l'êtes, que je me permettrai de rappeler que le problème d'un parlement économique est à peu près celui de la quadrature du cercle. Or, c'est celui-là que vous voulez résoudre.

Vous avez dit, monsieur le ministre, à l'Assemblée nationale, qu'il serait souhaitable que le Sénat eût — et je vous cite — deux sortes de compétences, « les unes générales, les autres spécialisées ». Mais c'est là, monsieur le ministre, la négation même du parlementarisme et de la notion de représentation nationale. Nous sommes ici sous le signe du mandat général, qui est précisément le contraire de ce qu'on veut réaliser. La loi est l'expression de la volonté nationale, nous dit la Déclaration des Droits ; elle n'est pas la synthèse des intérêts particuliers. (*Très bien ! et vifs applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

Dans cette assemblée, dont vous avez dit vous-même qu'elle serait hétérogène, quelle majorité allez-vous obtenir ? Et quelles combinaisons de couloirs ne vont pas s'y dérouler ? Un beau jour, ce seront — pardonnez-moi de le dire, car je ne veux froisser personne, et je suis parisien — ce seront peut-être les betteraviers qui s'associeront à la gauche ou à la droite pour faire passer un texte ; le lendemain, ce seront peut-être les producteurs de sucre qui feront la procédure inverse. Croyez-vous qu'on arrivera, dans ces conditions, à créer une véritable majorité si l'on court le risque de toutes ces compromissions ?

**M. André Dulin.** On reverra les poujadistes !

**M. Jean Legaret.** Quels pouvoirs, vous demandez-vous aussi, aura cette assemblée ? Vous avez dit, devant l'Assemblée nationale — je reprends vos termes et j'ajoute que cela m'inquiète beaucoup — « qu'il faudra une réforme de l'article 34 de la Constitution et une distinction entre les règles et les principes relevant de la loi qui ne pourront être posés qu'après consultation du Sénat, et ceux qui, en raison de leur caractère exclusivement politique, pourront être modifiés par l'Assemblée nationale seule ».

Voilà une nouvelle classification juridique.

Monsieur le professeur, (*L'orateur s'adresse à M. Marcel Prélôt.*) il faudra que vous refassiez votre cours. (*Sourires.*) Moi qui ai eu l'honneur de siéger à vos côtés dans d'autres instances et sous une robe, j'avoue que j'aurais quelque inquiétude si je devais faire une conférence sur le sujet.

Il y aura, demain, des lois constitutionnelles, des lois organiques, des lois ordinaires et des lois politiques. Cette dernière catégorie me fait frémir. Est-ce que la loi de finances, par exemple, c'est-à-dire le budget, sera une loi politique ? Je me demande, en effet, comment on pourrait lui retirer ce caractère.

Je voudrais enfin terminer par la participation.

*Un sénateur à gauche.* C'est la tarte à la crème !

**M. Jean Legaret.** J'ai trouvé le terme tout à l'heure en lisant l'excellent rapport de M. Prélôt sur sa proposition de loi et je n'en dirai pas davantage que lui sur ce point.

On fait trop d'usage de ce mot de participation, monsieur le ministre, mes chers collègues, et cela un peu partout. Je crains qu'en l'espèce il ne nous mène à un choix tragique, car j'avais fait le schéma de mon intervention avant de lire ce rapport et je suis heureux de retrouver les mêmes idées sous la plume de

M. Prélot. Il n'existe que deux exemples en Europe de ce genre de chambre économique-politique : celui de la Yougoslavie et celui du Portugal. Pour les Yougoslaves, c'est facile, il s'agit d'un système marxiste. Pour les Portugais, c'est également facile ; c'est un système corporatiste. Entre les deux, lequel choisissez-vous ?

Je viens de faire une tournée de conférences au Portugal. J'y ai rencontré le président de la Chambre des Corporations. Je lui ai demandé comment cela se passait dans son pays, car cela m'intéressait beaucoup. Il m'a répondu que lorsque le Gouvernement a élaboré un texte, il l'envoie à la Chambre des Corporations — il est obligé de l'y envoyer — laquelle retourne le texte assorti de ses avis à l'Assemblée nationale qui le vote définitivement. Je lui ai dit que c'était exactement ce que l'on voulait faire en France et cela ne m'a pas rassuré, monsieur le ministre. (*Rires et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Monsieur le ministre, mes chers collègues, veuillez me pardonner d'avoir été long.

**M. Etienne Dailly.** Pas du tout !

**M. Jean Legaret.** J'ai exprimé devant vous et devant MM. les ministres, non point mon opposition — je n'ai pas d'opposition de principe ; c'est pourquoi j'ai commencé mon exposé en vous disant que j'étais régionaliste et je le demeure du fond du cœur — mais mon inquiétude ainsi que celle de mes amis, et je suis persuadé aussi d'exprimer celle de beaucoup de membres de cette assemblée qui ne siègent pas sur les mêmes travées que moi.

Le débat qui s'est tenu à l'Assemblée nationale n'a pas fait disparaître cette inquiétude, mais il l'a accrue.

Beaucoup qui n'avaient pas connu certaines expériences régionalistes, comme ce fut notre cas, considéraient la région du même œil que nous la voyions jadis. Qu'elle était belle, en effet, sous la république précédente !

Ce débat aura au moins été utile puisqu'il aura détruit certaines illusions et permis de démystifier le problème régional, ce dont nous vous savons gré, messieurs les ministres. Mais il faudra en tenir compte, non pas seulement quant aux délais, mais quant au fond.

Ces délais, vous les avez vous-même déclarés techniquement indispensables, à l'Assemblée nationale. Ajouterai-je qu'ils seraient politiquement prudents dans la crise très grave, et plus grave qu'on ne le dit, que traverse aujourd'hui la France ?

La France est une grande malade et nous tous, qui sommes ses fils, nous devons, quels que soient les sentiments qui nous agitent les uns vis-à-vis des autres, nous pencher à son chevet pour l'aider à se sauver. Est-ce le temps, monsieur le ministre, de susciter entre nous des querelles de famille ? Depuis dix ans il semble qu'on veuille les entretenir à plaisir ; quatre élections à l'Assemblée nationale : 1958, 1962, 1967, 1968, soit une durée moyenne d'existence de trois ans. Nul autre régime n'a connu une si courte période d'existence, sauf la République de Weimar, et de quel exemple s'agit-il !

Nous venons d'avoir des élections sénatoriales. Si votre plan se réalise, nous connaîtrons en deux ans un référendum, des élections régionales, des élections sénatoriales, des élections municipales et peut-être, si l'on garde le rythme, des élections législatives. Croyez-vous que cette fièvre électorale permanente puisse permettre à la malade qu'est la France de recouvrer la santé ? (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Jean Legaret.** Ainsi que vous le constatez, monsieur le ministre, je parle en modéré parce que je crois que c'est là la différence fondamentale qui existe entre les modérés que nous sommes et la plupart des modérés que vous devriez être. Nous n'avons pas la même conception de la stabilité. Vous avez choisi la stabilité des hommes au prix de la stabilité des institutions. (*Très bien ! et vifs applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite, ainsi que sur plusieurs travées au centre droit.*)

Nous, et c'est là notre honneur et notre détermination, nous considérons la stabilité des hommes qui passent comme un simple instrument destiné à assurer la stabilité qui nous importe, celle des institutions de la France. (*Nouveaux applaudissements prolongés sur les mêmes travées.*)

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Mesdames, messieurs, je ne répondrai pas pour l'instant à la partie du discours de M. Legaret qui concerne l'utilisation de l'article 11, car il est

probable que d'autres sénateurs traiteront aussi ce sujet, et je me réserve donc de répondre globalement à tous.

Mais il est deux points sur lesquels je crois utile d'apporter une réponse à M. Legaret. Il a exprimé son horreur doctrinale à l'idée que la Constitution pourrait distinguer, quant à la procédure législative, entre divers types de lois : celles qui seraient exclusivement politiques et celles qui seraient à la fois politiques et économiques ou politiques et financières ou politiques et sociales ou politiques et administratives.

Je précise ici qu'une loi n'échapperait pas à la compétence du Sénat parce qu'elle serait politique ; toutes les lois sont plus ou moins politiques et le budget l'est au premier chef.

*Voix nombreuses à gauche.* Alors !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Toutes les lois sont politiques, mais il en est qui sont exclusivement politiques et j'ai cité un exemple devant l'Assemblée nationale : la loi relative à l'élection des députés. (*Exclamations à gauche.*)

**M. Jean Nayrou.** Le Sénat ne modifie pas à cet égard les projets qui lui viennent de l'autre assemblée, conformément à une très ancienne tradition du Parlement.

**M. François Schleiter.** Bien sûr !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Cela étant précisé, l'idée d'une distinction constitutionnelle quant aux procédures de confection des lois selon leur nature, qui fait tant horreur à M. Legaret, ne serait pas une innovation, car dans la Constitution de 1875 comme dans celle de 1958, on voit que les lois de finances, qui sont des lois d'une nature particulière par leur objet, sont constitutionnellement soumises à une procédure législative spéciale.

Voici ma seconde observation : j'admets parfaitement que les sénateurs estiment que le Gouvernement doit exposer devant eux ses intentions et qu'ils n'ont pas à lire les débats de l'Assemblée nationale ; mais dans la mesure où M. Legaret a fait expressément référence à ces débats dans son argumentation, j'ai alors le regret de lui dire qu'il les a mal lus.

Il s'est étonné qu'au long de ces débats rien n'ait été dit au sujet de la région parisienne. Or, je lui fais observer que dans mon propre discours, j'ai traité de ce difficile problème en en soulignant la difficulté, que M. Palewski a, dans une assez longue intervention, consacré tout son temps de parole au problème de la région parisienne et que M. Nungesser également en a traité entre autres choses.

**M. Jean Legaret.** Pas le Gouvernement !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je viens de dire que j'ai consacré un long passage au problème de la région parisienne.

**M. Hector Viron.** Sans conclure !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** C'était un débat de consultation (*Rires sur de nombreuses travées.*) et non pas d'orientation.

Enfin, M. Legaret a dit, sans me viser — car il a rectifié — que d'autres s'étaient indignés à l'idée que la réforme régionale puisse être opérée par une loi parlementaire.

J'ai suivi de bout en bout les débats de l'Assemblée nationale. Je n'ai entendu personne dire cela. Sans doute ai-je mal écouté et je serai très curieux que M. Legaret me précise à qui il a fait allusion.

**M. Jean Legaret.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Legaret, pour répondre à M. le ministre.

**M. Jean Legaret.** Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir pris la peine de me répondre tout de suite.

Je précise simplement, puisque vous me l'avez demandé, que pour ce qui concerne la région parisienne vous en avez dit quelques mots, à la fin, je crois, de votre seconde intervention...

**M. Jean-Marcel Jeanneney.** Non, de la première !

**M. Jean Legaret.** ... en disant que ce problème serait réglé par une loi spéciale. Je fais appel à tous mes collègues élus de Paris : c'est la formule habituelle et l'on sait ce qui en découle.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je n'ai pas dit cela. Relisez mon intervention.

Je regrette de vous contredire, mais j'ai souligné que le problème de la région parisienne était difficile, en particulier en raison de l'importance démographique de cette région et du fait que Paris est le siège des pouvoirs publics.



J'ai dit aussi que, malgré cela, les principes généraux de la réforme devraient s'appliquer à la région parisienne, même s'il pouvait se poser des problèmes particuliers en ce qui concerne, d'une part, la composition de l'Assemblée et, d'autre part, les relations entre le Gouvernement et cette Assemblée. Je n'ai pas parlé de loi particulière.

**M. Louis Talamoni.** C'est un calcul politique que vous faites !

**M. Jean Legaret.** Nous nous reporterons au compte rendu des débats.

Enfin, en ce qui concerne l'indignation que certains auraient ressentie à l'idée que l'on pût demander que le problème régional fut réglé par une simple loi et non pas par référendum, n'ayant pas parlé de vous, je n'ai pas eu à rectifier, et je vous renvoie à l'intervention de M. Robert Poujade, qui non seulement a été publiée, mais diffusée par la télévision. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marcilhacy.

**M. Pierre Marcilhacy.** Monsieur le président, messieurs les ministres, je n'ai pas l'intention au cours de ce débat d'aborder tous les problèmes. Je vais donc limiter mon exposé. Je voudrais, tout d'abord, faire une observation : c'est que, en rien, le problème de la régionalisation ne peut être lié à une réforme du Sénat. Et si j'en voulais une preuve, messieurs les ministres, je constatera que deux éminents membres du Gouvernement ont chacun traité fort brillamment chaque problème.

Pour la régionalisation, monsieur le ministre délégué, laissez-moi vous dire que je n'ai peut-être pas l'expérience et le pessimisme de mon ami Legaret, mais j'ai quelque antériorité sur lui, car, dans un projet de réforme constitutionnelle, je crois avoir été le premier, et le seul, à avoir demandé qu'on institutionnalisât la région.

Et maintenant, j'en viens à l'objet de mon intervention. Je voudrais aborder fondamentalement, sagement, tranquillement, le problème politique du Sénat.

Mes chers collègues, j'ai toujours admis cette proposition que l'on pouvait être un bon Français, un bon citoyen aussi bien en étant monocalamériste que bicaméraliste. Seulement, messieurs les ministres, ce qui n'est pas permis, c'est de chercher à être l'un et l'autre.

Or, je me rappelle la lutte constitutionnelle des années 1946, et me souviens peut-être des périodes noires pendant lesquelles le général de Gaulle était pour nous beaucoup plus qu'un espoir, j'ai invoqué le discours de Bayeux. Pourquoi ? Pour faire repousser une Constitution parce qu'elle ne prévoyait qu'une assemblée.

Je voudrais qu'on se souvienne, comme d'ailleurs on vous l'a déjà rappelé, de cette période et du fait que, à mon sens, la France est fondamentalement bicaméraliste. Mais — et je m'excuse d'employer des mots peut-être un peu forts, mais ils disent en fait la vérité — en voulant supprimer ce Sénat, le mutiler — j'allais employer un terme vétérinaire que tout le monde a dans l'esprit et que, par décence je n'utiliserai pas — (*Marques d'approbation.*) sans doute on ne tue pas l'animal, mais on lui retire la plupart de ses facultés... (*Sourires.*)

En voulant supprimer le Sénat, dis-je, vous faites une mauvaise besogne, car toute votre thèse est appuyée sur la personnalité du général de Gaulle, chef de l'Etat français. Je pense que vous permettrez à un membre de l'opposition de dire qu'il reconnaît très volontiers au général de Gaulle une dimension historique exceptionnelle, je dirai même anormale. Rien ne nous permet de penser que son successeur aura, par ses dimensions, la possibilité de jouer dans ce régime le rôle d'équilibre qui est indispensable. Alors, on s'apercevra de la nécessité d'avoir un Parlement qui contrôle le Gouvernement et ne le dévore pas, et c'est en cela que le bicaméralisme est nécessaire, car nous savons tous parfaitement que le monocalamériste mène directement au régime d'assemblée qui est le plus détestable qui soit.

Vous nous avez parlé tout à l'heure de la Constitution de 1946 et vous avez dit qu'elle avait institué un monocalamériste politique. L'expérience ne vous suffit-elle pas, monsieur le ministre d'Etat, de toutes ces crises ministérielles ? Cette dislocation d'une certaine stabilité politique, est venue de cet Etat trop monocalamériste du point de vue politique.

On a tenté d'y remédier. Tout à l'heure, M. le président de Montalembert, avec beaucoup de finesse et de talent, nous a montré les efforts successifs qui avaient été faits pour remettre la France dans un sillage qui, après tout, est traditionnel.

Mais, au fond, en attaquant le Sénat, en voulant le détruire, mon Dieu ! vous attaquez une institution qui est respectable, mais qui n'a pas l'habitude de descendre dans la rue. La proie est facile et pourtant, n'est-ce pas, derrière le Sénat, ses membres

qui sont visés, et plus encore ce corps électoral dont nous tenons notre confiance ? (*Applaudissements sur de très nombreuses travées.*)

Eh bien, oui, monsieur le ministre d'Etat, nous sommes des notables ; nous n'avons pas de honte à cela. Nous sommes des élus de notables.

Entendons-nous bien, non point les notables modèles 1850, 1880, même 1900. Il y a, vous le savez, sur les bancs de cette assemblée, toutes les classes sociales, toutes les professions réunies et de plus, nous allions des noms de vieille tradition — et je pense, mon cher président de Montalembert, à votre ancêtre que vous évoquiez tout à l'heure — jusqu'à ceux qui ont la fierté de pouvoir se dire ouvriers manuels. Mais tous, nous sommes des notables, c'est-à-dire que nous sommes connus, qu'on nous élit parce qu'on nous connaît et que le jour où nous venons à faillir on ne nous élit plus.

On ne peut pas, vous le savez, être parachuté ni comme conseiller général, ni comme sénateur. Nous avons tous de la terre à nos souliers. Nous y tenons ! (*Vifs applaudissements sur un grand nombre de travées.*)

Alors, pourquoi attaquer ces notables, pourquoi les jeter en pâture à je ne sais quelle méchante critique ? Qui sommes-nous ? Des gens mieux habillés les uns que les autres ? Allons donc, je suis persuadé que si on faisait le total de la fortune des membres du Sénat et de ceux de l'Assemblée nationale, il n'y aurait certainement aucune disparité. Nous sommes des citoyens comme les autres, mais plus enracinés que les autres dans le sol.

Ce qui manque peut-être à certains secteurs urbains, et nous le savons, c'est de pouvoir retrouver ce contact avec le sol. Et nous savons très bien — mon ami Edouard Bonnefous l'a décelé depuis longtemps — qu'il y a dans notre recrutement une faille et qu'indiscutablement 30 à 40 sièges — je l'ai dit, je l'ai écrit, comme M. Bonnefous l'avait demandé — devraient être mis à la disposition des régions surpeuplées. Mais est-il besoin de déranger le pays pour cela ?

Et parce que vous avez voulu un référendum, j'ai la certitude morale que ce sont les notables que vous attaquez. En vérité, depuis dix ans, qu'avez-vous construit ? Mais moi, je sais ce que vous avez détruit ! (*Très bien ! Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

J'ai vu commencer l'opération, Oh ! par cette très modeste basoche, ces petits avoués qui vivotaient sur le terroir, plus ou moins bien, souvent beaucoup plus mal que bien, mais qui étaient aussi, dans l'ordre du droit, des notables, des gens de bon conseil. Ceux-là, on n'en parle plus.

Faut-il que je vous énumère tous les corps qui, petit à petit, ont été brimés, broyés, qui sont passés dans une mécanique d'étranglement et de transformation ?

Il reste maintenant les notables du terroir. Il reste le Sénat. Vous auriez tort aujourd'hui de continuer l'opération car — M. Legaret vous l'a dit tout à l'heure — nous savons très bien que les jours qui attendent la France sont des jours sombres, durs. Nous savons aussi, parce que nous sommes tous Français, que nous en sortirons.

Nous avons, mieux que d'autres — et je suis satisfait de le dire devant des ministres — vu ce qu'on appelle la révolution de mai. Nous étions dans le secteur en question. Nous avons pu aussi bien entendre les cris sur le boulevard Saint-Michel, souffrir de voir le drapeau rouge à l'Odéon, mais jamais l'entrée du Palais du Luxembourg n'a été difficile — je le disais l'autre jour devant mes collègues, je le répète devant vous — et je ne crois pas que jamais la garde devant le Sénat ait été plus que doublée ou triplée peut-être, par mesure de précaution.

L'institution a été respectée parce qu'elle était respectable et parce que, si le pays de France souhaite le véritable progrès, souhaite peut-être aussi que ses structures sociales soient remises en cause — voyez jusqu'où je vais — il ne veut pas se séparer de cet espèce de monument d'un passé et d'un présent qui est attaché à deux tâches, la défense du droit et celle de la liberté. C'est cela notre mission fondamentale.

Lors des débats du comité consultatif constitutionnel — dans cette assemblée, bien que je n'en aie pas fait le compte, nous devons être au moins huit ou neuf à avoir participé à ses travaux — nous avons été les témoins de déclarations formelles dites et redites. On a cité celle de M. Debré au Conseil d'Etat.

Je me souviens — vous vous en souvenez certainement aussi, M. Legaret — qu'il a été précisé au comité constitutionnel que la Constitution serait parlementaire. Si vous ne laissez qu'une assemblée — en fait vous n'en laisserez qu'une — elle cessera d'être parlementaire, car elle aura le choix entre l'une des deux

solutions suivantes : ou un régime d'assemblée, et l'on en connaît les conséquences, ou un régime d'autorité dans lequel une assemblée seule ne peut pas se défendre.

Et voilà pourquoi je pense qu'aujourd'hui vous ne faites pas une bonne besogne. Que vous nous demandiez de nous réformer, certes ! Que vous demandiez même — et je souscris à certaines déclarations de M. de Montalembert — de reposer entièrement le problème au sein de cette assemblée, j'en suis d'accord.

Mais certaines positions extrêmes que nous avons prises, monsieur le ministre, ne croyez pas que nous l'ayons fait de gaité de cœur, et croyez que pour un homme comme moi, certains votes brutaux ont coûté beaucoup, moralement.

Comment aurais-je pu manifester ma désapprobation d'une politique, d'un aspect d'une politique, puisqu'on nous a interdit par un vote séparé de le dire. Voilà peut-être ce qui explique ces votes qualifiés de systématiques.

Je ne reviendrai pas sur les hautes autorités qui nous ont interdit ce genre de manifestation, mais je voudrais rappeler que j'ai participé aux débats de la commission des lois constitutionnelles lors de la réforme de 1954 et au comité consultatif constitutionnel. Ce n'est pas commode, monsieur le ministre d'Etat, de mettre en place un système de procédures parlementaires qui fonctionne. Tout à l'heure, j'étais effaré quand j'ai entendu le nombre d'incidentes, de précaution de procédure, voire la terminologie applicables à la loi pour laquelle, vous m'excuserez je ne suis pas d'accord. C'est un modeste juriste qui vous le dit. Les lois de finances sont comme toutes les autres, je m'en excuse, monsieur Legaret.

**M. Jean Legaret.** Vous avez tout à fait raison.

**M. Pierre Marcilhacy.** Elles ont simplement une procédure de vote différente.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** C'est cela !

**M. Pierre Marcilhacy.** Les lois organiques seules ont un caractère spécial. Vous avez parlé tout à l'heure des lois politiques.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Exclusivement politiques !

**M. Pierre Marcilhacy.** Le Gouvernement en a trop présenté et dans la longue liste que citait M. de Montalembert tout à l'heure, beaucoup auraient pu rester dans les cartons.

Voilà les quelques réflexions qu'un notable voulait présenter à la tribune, un notable qui a l'expérience de vingt ans de cette maison à laquelle il est fier d'appartenir, une beaucoup plus longue expérience, une expérience héréditaire au sein de son département, un notable qui a aussi l'expérience de la contestation contentieuse de la loi ou tout au moins des décrets et des règlements, ce qui lui permet de voir ce qui est bien fait et ce qui est mal fait, et de regretter le bon vieux temps où la loi était votée par le Parlement, tandis que les décrets étaient l'œuvre du Gouvernement.

Mais l'article 34 de la Constitution est arrivé et cet article 34 a un redoutable corollaire qui est l'article 37, lequel dit que tout ce qui n'est pas inscrit dans l'article 34 appartient à l'action du Gouvernement.

J'avais écrit à l'époque un article qui était intitulé : « L'abominable article 35 » — c'était alors son numéro — et qui soulignait que c'était là que commençait la disparition des privilèges parlementaires. Dix ans se sont écoulés depuis. Hélas ! j'avais raison, mais vous allez continuer, et cela est mal !

Cela est mal, parce que l'on n'a peut-être pas la même majorité politique ici qu'à l'Assemblée, réfléchissez y, monsieur le ministre d'Etat, mais il y aura peut-être un jour, si vous ne changez pas nos institutions, où vous serez heureux de la stabilité du Sénat face à l'instabilité de l'Assemblée nationale.

Il faut des contrepoids, il faut des freins, il faut des modérateurs, il faut des éléments stables. Et notre recrutement était prévu pour nous donner ces caractéristiques.

Nous n'avons qu'un seul défaut, c'est d'être les élus des notables. Eh bien ! je suis fier d'être un notable car, ces notables, et beaucoup d'entre nous peuvent ici en témoigner, ne font pas de carrière politique au Sénat. On ne vient pas au Sénat pour y faire une carrière politique ; on y vient pour servir son pays au détriment de ses affaires et quelquefois de sa fortune. (Applaudissements.)

Et ce Sénat lui-même — depuis vingt ans que j'y suis, je peux en porter le témoignage — il y a une chose à laquelle il n'a jamais failli, à laquelle il ne faillira jamais quoi qu'il arrive — et certains de vos collègues ont pu y penser au moment de la contestation de mai — c'est la défense, l'inflexible défense

de la Patrie, de la République et des libertés. (Vifs applaudissements à gauche, au centre gauche, à droite, et sur quelques travées au centre droit.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Monsieur le sénateur, un notable aussi vous répond, car je crois avoir à peu près toutes les caractéristiques que vous en avez données. Dire que la réforme envisagée est faite pour détruire le Sénat, ce n'est pas exact. (Protestations sur de nombreuses travées.)

Dire qu'à travers le Sénat ce sont les sénateurs que nous visons et à travers les sénateurs, les maires et les conseillers généraux de nos départements, je ne peux pas le laisser dire sans répondre. (Nouvelles protestations.)

**M. André Dulin.** Le vote par région, c'est pourtant cela !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Car si vous m'avez bien écouté, vous avez compris qu'en ce qui concerne les conseils généraux, nous avons précisément écarté l'idée qui nous était présentée de divers horizons politiques d'une élection de ces conseils exécutifs au suffrage universel, pour vouloir que, pour une forte part, ils soient constitués par des élus des conseillers généraux et des conseillers municipaux.

Quant au Sénat, je vous ai dit que plus de la moitié des sénateurs auraient un corps électoral analogue à l'actuel. Que les villes y soient mieux représentées, vous l'avez souhaité vous-même ; quant au fait que le cadre de l'élection soit la région et non le département, cela ne changera rien au fait (Vives exclamations.)

*Un sénateur au centre.* Cela changera tout !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Cela changera peut-être les conditions de votre réélection... (Vives protestations.)

**M. Louis Namy.** Ce n'est pas le problème !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je suis convaincu que ce n'est pas le problème, monsieur le sénateur, mais je dis que ce seront les mêmes maires, les mêmes conseillers généraux et les mêmes conseillers municipaux qui feront partie de ce collège électoral régional et qui voteront comme maintenant. (Exclamations.)

*Un sénateur au centre gauche.* Alors, pourquoi changer ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Cette précision étant donnée, cette mise au point étant faite, je pense que vous souhaitez discuter non point d'un projet imaginé par vous mais du projet du Gouvernement... (Exclamations à gauche.)

**M. Marcel Champeix.** Présentez-le !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Par conséquent, mon devoir à l'égard de cette assemblée, lorsque l'un d'entre vous m'a paru se méprendre sur la portée et les dispositifs du projet, est de les préciser.

Dans le discours de M. Marcilhacy, il est un autre point très important. La réforme que vous envisagez, a-t-il indiqué, en enlevant tout pouvoir politique au Sénat — et c'est vrai je ne le dissimule pas — en rétablissement une sorte de monocratie politique risque de provoquer une cascade de gouvernements, comme ce fut le cas sous le régime de la constitution de 1946.

A cela, monsieur le sénateur, je réponds deux choses. La première, c'est que sous la III<sup>e</sup> République alors que, comme je l'ai rappelé, le Sénat avait un pouvoir politique plein, égal à celui de la Chambre des députés, la fréquence des chutes ministérielles, mis à part les gouvernements de Waldeck Rousseau, Combes et Clemenceau, qui ont chacun atteint presque la durée de trois ans...

**M. Edouard Bonnefous.** Et Poincaré ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... et un gouvernement Poincaré qui a duré moins que cela...

**M. Edouard Bonnefous.** Deux gouvernements Poincaré !

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** ... la fréquence des crises ministérielles était à peu près égale à ce qu'elle fut sous la IV<sup>e</sup> République.

**M. Paul Driant.** Et la valse des ministres de l'éducation nationale sous la V<sup>e</sup> République ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Ce qui prouve qu'il ne suffit point qu'un Sénat existe avec des pouvoirs politiques pour assurer la stabilité ministérielle, et que c'est à d'autres dispositifs constitutionnels qu'il faut avoir recours pour cela.

L'équivoque vient de ce qu'on pourrait croire que, lorsqu'il y a deux assemblées, toutes deux politiques, le Gouvernement s'appuie sur elles deux. C'est le contraire qui est vrai, l'une et l'autre peuvent le faire tomber. Pour qu'il en soit autrement, une disposition constitutionnelle devrait intervenir — mais je ne l'ai rencontrée dans aucune constitution et je crois que personne ne la propose — disposition constitutionnelle qui prévoirait qu'un gouvernement ne serait renversé que s'il encourait un vote de défiance dans les deux assemblées et que, tant qu'une seule aurait manifesté sa défiance, le gouvernement resterait au pouvoir.

Personne n'a jamais fait une telle proposition, mais cette disposition serait nécessaire si l'on voulait faire réellement du bicamérisme politique un facteur de stabilité gouvernementale.

En vérité, celle-ci ne peut être assurée, l'expérience de la V<sup>e</sup> République le montre bien, qu'autant que le pouvoir exécutif dont le Gouvernement émane a une origine distincte de celle du Parlement et qu'autant qu'il peut librement disposer du droit de dissolution. (*Exclamations à gauche et à l'extrême gauche.*)

**M. Pierre Marcilhacy.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Marcilhacy pour répondre à M. le ministre.

**M. Pierre Marcilhacy.** Monsieur le ministre d'Etat, vous avez donné une démonstration à mon propos de tout à l'heure sur la notion de notables et d'élus des notables.

Vous le savez parfaitement, dans nos départements, nos électeurs nous connaissent et c'est sur le plan humain et sur le plan politique qu'ils nous font confiance. (*Très bien ! très bien ! sur de nombreuses travées.*) Dans le cadre des régions, comment voulez-vous que nous puissions assurer ces contacts...

*Un sénateur au centre gauche.* Bien sûr !

**M. Pierre Marcilhacy.** ... d'autant qu'il est douteux que la télévision soit mise à la disposition de certains d'entre nous ? (*Rires et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

En fait, c'est de cela qu'il s'agit et c'est ce qui vous manquerait si, à Dieu ne plaise ! vous réussissiez dans l'entreprise.

Quant à la stabilité du Gouvernement, je suis un constitutionnaliste, et le début tout au moins de mon propos vous mettra peut-être à l'aise : les constitutions valent suivant la manière dont on les applique ; (*Très bien ! au centre gauche.*) j'ai beaucoup cru à la Constitution de 1958, mais à l'expérience j'ai été quelque peu déçu, si je crois que l'assemblée unique précipitera les crises ministérielles, c'est dans le raisonnement suivant : le Gouvernement sera aux ordres de cette assemblée, il n'aura jamais d'autre recours que dans le chef de l'Etat, dont je vous ai dit qu'il n'aura pas toujours la dimension historique du général de Gaulle, et il n'aura pas une seconde assemblée politique sur laquelle s'appuyer.

Quant à la III<sup>e</sup> République, elle a eu bien des défauts, mais elle a permis plusieurs choses d'une importance exceptionnelle : surmonter la défaite de 1870, gagner la guerre de 1914 et promouvoir la seule réforme sociale valable du vingtième siècle en 1936 !

Tâchez, monsieur le ministre, lorsque vous ne serez plus au Gouvernement, de présenter un pareil palmarès ! (*Vifs applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite. — Applaudissements au centre droit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Rougeron.

**M. Georges Rougeron.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, le Premier consul issu du coup d'Etat de l'An VIII assurait que le bonheur des Français daterait de l'institution des préfets. (*Sourires.*)

Le premier consul issu du coup d'Etat de 1958 — car il a fallu un coup d'Etat pour que les propositions du discours de Bayeux s'imposent au pays — s'emploie à essayer de faire croire aux Français qu'une partie de leur bonheur va dater de l'instauration de ses régions.

Qui plus est, par un perfectionnement dont on ne s'était point soucié son lointain prédécesseur, il tente d'inciter ceux-ci à croire qu'ils participent à l'élaboration d'un grand projet de réforme en vue duquel ils ont été invités à répondre à un questionnaire dont les limites de la diffusion étaient aussi imprécises que les intentions incertaines, sauf sur un point, celui de l'effet de propagande.

Je sais bien que l'on répète qu'il s'agissait là d'une consultation hautement démocratique ; d'où il découle que ne sont pas démocrates ceux qui mettent en doute la manière et les desseins qu'elle recouvrait. L'on nous permettra de répondre sur ce point

que l'exercice réel de la démocratie postule la clarté et non pas le confusionnisme. Or, il y a confusionnisme lorsque la dilution d'une consultation est telle qu'elle aboutit en fin de compte à faire que les choses sont comme s'il n'y avait pas de consultation du tout.

Selon qu'elle appartenait à deux, cinq ou dix organismes, la même personne a pu répondre deux, cinq ou dix fois, et cet avis unique mais multiplié a en fin de compte plus de poids que ceux des conseils municipaux, des maires, des conseils généraux, légitimes interprètes de l'ensemble de la population, répondant une seule fois. C'est la pseudo-démocratie des fractions qui l'emporte sur la démocratie véridique de la consultation égale de ceux qui répondent es qualités.

Quant aux instances consultées, monsieur le ministre — et vous avez fait état de leurs réponses — j'ai eu la curiosité d'en rechercher le nombre et la qualification dans un département. Il s'en découvre 43, parmi lesquelles le conseil général, bien sûr, mais aussi trois syndicats de coiffeurs et trois Lions' Club.

Je n'entretiens aucune mauvaise opinion à l'encontre de la coiffure, profession utile dont nous nous félicitons d'avoir en cette maison des praticiens très qualifiés, mais je n'eusse jamais imaginé, et les intéressés sans doute pas davantage, que la coiffure syndicale eût vocation particulière à traiter des problèmes de l'Etat. (*Sourires.*) Quant au Lions' Club, qui se signale par des actions bienfaites et avec lequel je me flatte d'entretenir de bons rapports, ses fondateurs n'avaient certainement pas prévu qu'ils auraient à s'occuper de semblables problèmes pour le compte du Gouvernement. (*Nouveaux sourires.*)

Quoi qu'il en soit, dans la statistique des 3.260 réponses développées par M. le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, les avis des trois syndicats de la coiffure et de trois Lions' Club qui ne doivent pas dépasser 450 adhérents cumulés pèsent apparemment six fois plus que les délibérations du conseil général qui représente 380.000 habitants... (*Applaudissements sur de nombreuses travées à gauche, au centre gauche et à droite.*)

*Un sénateur au centre gauche.* C'est un scandale !

**M. Georges Rougeron.** ... je dis « apparemment », car en réalité cela ne saurait avoir grande importance quant à la détermination finale. L'expérience de dix années nous a appris que, pour les desseins du pouvoir, la pensée d'un seul suffit. Mais cela peut être dangereux, par contre, en apportant au pouvoir, à la faveur du confusionnisme, les arguments ou justifications dont il a parfois besoin pour se donner bonne conscience. Et c'est pourquoi nous allons entrer plus avant dans le débat.

Tout d'abord l'urgence. Le 28 août, M. le Premier ministre adressait aux préfets de région le thème de réflexion. L'on était encore en période de vacances. Le problème de l'université, immédiat celui-là, se posait avec acuité, nécessitant lui aussi beaucoup de réflexion. Dans le courant de septembre, MM. les préfets de département diffusaient à leur tour ce texte et l'on réclamait des réponses pour le 10 octobre au plus tard. L'on est fondé à se demander quel péril menaçant faisait que la cadence dût être aussi précipitée. On ne sait pas. Il fallait répondre rapidement. Tout le monde pouvait répondre n'importe quoi, mais vite. Est-ce là une consultation sérieusement démocratique ?

Ensuite l'argumentation. Il paraît que l'on veut donner à la France — c'est M. le Premier ministre qui l'a déclaré et on le répète sans cesse — des structures adaptées au xx<sup>e</sup> siècle et à un Etat de 50 millions d'habitants. C'est possible, après tout, nous n'allons pas chicaner, au moins pour l'instant, sur l'intention affirmée ; mais pourquoi alors emprunter au xix<sup>e</sup> siècle et à un Etat de 35 millions d'habitants ?

Ne voulant aller plus en deçà, nous signalerons qu'en 1848 déjà, Béchard, député légitimiste à la constituante, proposait un système de division régionale conservant le département comme subdivision. Auguste Comte, en 1854, dans son *Système de politique positive*, inscrivait une division régionale de la France. Le Play, en 1864, reprenait l'idée dans son livre *La réforme sociale en France*. En 1891, le député Baudot, dans son ouvrage *De la grandeur possible de la France*, proposait vingt-cinq régions. Puis les projets se succédèrent à une cadence croissante : projet Hovelacque, projet Beauquier en 1890 ; projet Lanjuinais, d'Aillères, de Ramel en 1895 ; nouvelles propositions Beauquier en 1902, en 1907 et en 1910 ; réforme préparée par Aristide Briand en 1910 et j'en passe...

Non vraiment, il n'y a rien dans ce que l'on présente, à l'échelle d'une nation moderne, dit-on, qui ne soit autre chose que les redites d'un passé déjà lointain !

Quant aux réformes les moins éloignées, c'est en juillet 1944 que le maréchal Pétain signait son second et dernier projet de constitution disposant en son article 18 : « Le chef de l'Etat est

représenté par un gouverneur dans chacune des provinces définies par la loi qui les institue. Il nomme et révoque le gouverneur par décret contresigné du Premier ministre. Le gouverneur est assisté d'un conseil provincial. » (*Rires à gauche et au centre gauche.*)

Je n'insisterai pas davantage sur ce point. Les idées des autres ne sont pas toujours mauvaises, même anciennes. Ce qui est ni loyal ni bon, c'est tenter de faire croire à l'opinion que l'on vient d'innover un grand et indispensable dessein !

Une observation encore : dans la majeure partie des projets anciens on se proposait de promouvoir la décentralisation, alors que par les textes actuels on semble vouloir s'orienter vers une certaine déconcentration, ce qui n'est pas du tout la même chose, vous le savez mes chers collègues.

L'on pourrait bien sûr répliquer : pourquoi ne pas les prendre ? Ils réalisent toujours un progrès. A quoi je répondrai : quel progrès ? Car un autre aspect de la propagande officielle est qu'elle procède par affirmations — uniquement par affirmations. Or, affirmer n'est pas démontrer et j'attends toujours la démonstration, par exemples concrets, du progrès que constituerait la régionalisation, telle qu'elle nous est aujourd'hui présentée.

Qu'il se trouve des intérêts communs à plusieurs départements n'est pas niable. Ce n'est pas nouveau non plus. La loi du 10 août 1871 permet d'y pourvoir par le moyen des ententes interdépartementales. Par exemple, la Creuse applique cette formule avec le département voisin de la Haute-Vienne depuis longtemps dans le domaine hospitalier. Rien n'empêche de l'adapter à d'autres objets lorsque les conseils généraux intéressés en ressentent l'opportunité. C'est de la décentralisation réelle.

Elle pourrait être davantage poussée si l'on accordait aux conseils généraux l'exécutif de leurs délibérations ; si on leur rendait la véritable gestion du service vicinal départemental ; si le département « personnalité » était en mesure de s'affirmer pleinement par rapport au département « subdivision du pouvoir d'Etat ». (*Très bien ! à gauche.*)

Lorsqu'on tente de comparer la région possible avec d'autres divisions territoriales européennes — ce qui est nombre des arguments favorables chez un certain nombre d'interlocuteurs — on commet une erreur de mesure. Les Länder allemands sont des Etats avec, dans les limites de leurs attributions, toutes les prérogatives qui en découlent ; les régions autonomes italiennes s'en rapprochent ; les provinces belges disposent de l'exécutif, toutes choses incompatibles avec l'Etat unitaire inscrit dans la tradition française et qui n'apparaît pouvoir, sans péril pour l'ensemble de son articulation, se prêter à un démembrement de son autorité.

J'en appellerai sur ce point à l'opinion d'un auteur qui ne saurait passer pour suspect dans le régime actuel. Ecoutez, mes chers collègues, je cite intégralement :

« Pour que la région ait, aux époques tranquilles, une valeur indiscutée, il faudrait soumettre sans réserve tous les services d'Etat à l'autorité effective d'un seul représentant du Gouvernement, renvoyer ensuite vers la province non seulement des pouvoirs, mais aussi des bureaux ; enfin briser le cadre actuel du budget afin de donner aux responsables de la région le droit d'engager et d'ordonner d'importantes dépenses. Si cet effort administratif et financier n'est pas accompli, la présence d'un chef supplémentaire n'est pas justifiée. Or, il faut savoir mesurer ses efforts. Cette formule de région plaît et ne trouve pas en notre esprit les mêmes objections que les précédentes. Mais le succès d'une telle réforme ne suppose pas seulement un Gouvernement fort : elle veut une dictature. »

Cette appréciation se découvre à la lecture de l'ouvrage *La Mort de l'Etat républicain* sous la signature de M. Michel Debré. (*Sourires.*)

Et c'est bien là pour les démocrates raison d'inquiétude. Si l'on admet que la région ne peut, dans le système actuel, conduire à la décentralisation, ou bien elle ne serait qu'apparence, ou bien, si elle traduisait véritablement déconcentration et coordination, elle aboutirait inévitablement à un renforcement étatique.

C'est d'ailleurs ce que confirmait — si l'on en croit les comptes rendus parus dans la presse — M. Charbonnel, secrétaire général adjoint de l'union des démocrates pour la République, déclarant, l'autre dimanche, devant ses amis politiques réunis à Moulins : « La réforme régionale n'est pas une mise en cause de l'autorité de l'Etat, c'est au contraire parce qu'il est fort qu'il peut régionaliser, ceci afin d'accroître sa propre autorité. »

*Un sénateur à gauche.* C'est clair !

**M. Georges Rougeron.** Et, comme M. Charbonnel se révélait ce jour-là en veine de confidences, il ajoutait, et je le cite toujours d'après des textes de presse : « La régionalisation est

le moyen de procéder à la relève des notables conservateurs qui sont contre nous. » (*Exclamations à gauche.*)

*Un sénateur à gauche.* Et voilà !

**M. Georges Rougeron.** Les « notables conservateurs », ce sont, bien sûr, tous les citoyens ne prenant pas comme article de foi le discours de Bayeux.

Voilà donc la vérité. Elle sort, non pas du puits, mais du congrès U. D. R. de l'Allier. La régionalisation, ce n'est pas ce qui est apparu dans la consultation ; ce n'est pas ce que MM. les ministres en disent. La régionalisation, dans le contexte d'aujourd'hui, c'est la brèche qu'on veut ouvrir parmi ce qui demeure encore de fonctionnement démocratique pour favoriser l'assaut des troupes U. D. R. qui battent en vain la ville et la campagne.

Seulement, cette précision ne figurait point parmi les documents de la consultation. Les syndicats de la coiffure, les *Lion's Clubs* ont ignoré qu'il s'agissait tout simplement de favoriser les prétentions électorales de l'U. D. R. Les chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, les comités d'expansion économique, les C. O. D. E. R., les organisations syndicales variées qui, avec beaucoup de conscience, se sont ingéniées à rechercher et à proposer les meilleures formules pour avoir de bonnes régions, n'ont pas su davantage que l'objectif poursuivi était celui de bonnes élections U. D. R. Si cela avait été connu, ne pensez-vous pas qu'un nombre important parmi les 3.260 réponses enregistrées aurait revêtu un tour différent ?

Lincoln disait : « On peut tromper quelqu'un tout le temps. On peut tromper tout le monde quelque temps. On ne peut pas tromper tout le monde tout le temps. » Le pouvoir actuel opère différemment : il trompe tout le monde à tour de rôle depuis un certain temps. (*Rires et applaudissements à gauche et sur quelques travées au centre et à droite.*)

Si ses intentions sont vraiment celles qu'il expose dans ce domaine, qu'a-t-il à redouter de la délibération parlementaire d'un projet de loi ? Le législatif, dont c'est le rôle, ne s'est jamais refusé à discuter, à améliorer les textes qui lui étaient soumis. Il a même rendu souvent de signalés services, dans le sérieux des travaux de ses commissions comme dans les débats publics, pour que les lois fussent le moins imparfaites possible.

Ce sera, monsieur le ministre d'Etat, la première fois depuis le Consulat qu'un texte relatif aux collectivités territoriales n'aura point été délibéré par le Parlement. J'entends bien que vous avez fait la faveur à l'Assemblée nationale d'une communication du Gouvernement suivie de débat. On en a parlé mais on n'a rien délibéré. Quant au Sénat, bien qu'il fût le principal intéressé, vous n'aviez pas jugé initialement utile de lui communiquer quoi que ce soit et vous lui réservez seulement quelques heures pour qu'aujourd'hui il en puisse discuter dans un débat de consultation, avez-vous dit, après les syndicats de la coiffure et les *Lion's Clubs*. (*Sourires à gauche.*)

Le Gouvernement se trouve-t-il donc si gêné qu'il se refuse à soumettre à la délibération parlementaire un texte susceptible, assure-t-il, d'apporter de profondes répercussions sur la vie du pays ? Le Parlement saurait-il si mal faire la loi que vous ne puissiez lui laisser le soin d'accomplir la mission qu'il tient de la Constitution et de l'élection. A en juger par les appréciations portées ici même par des membres du Gouvernement sur la qualité et l'utilité de nos délibérations, on ne peut retenir cette hypothèse.

Alors quoi, messieurs les ministres ? On sait bien, en réalité, que votre réforme régionale n'est que l'un des volets du dyp-tique destiné au renforcement du pouvoir personnel. C'est de telle manière que par le corporatisme on glisse insensiblement vers le fascisme. Nous avons déjà les pressions électorales, les polices parallèles, la télévision aux ordres. Les collectivités locales et leur représentation constituent un obstacle ? Il faut les dévaloriser, les démembrer, les soumettre. Le pouvoir a-t-il envisagé la dissolution ultérieure de tous les conseils généraux et de tous les conseils municipaux ?

Alors, mesdames, messieurs, le débat n'est pas entre la déconcentration fonctionnelle et la décentralisation idéale, entre la départementalisation et la régionalisation. Il est entre la manœuvre, d'une part, la lucidité et la naïveté politiques, d'autre part. Il procède, quant à son aspect actuel, de la question de confiance et c'est parce que nous n'avons pas confiance qu'il nous apparaît inutile d'entrer dans les aspects de détail du thème qui nous est présenté. Si nous nous engageons dans cette voie, le pouvoir ne manquerait pas d'en tirer argument pour prétendre que tout le monde est d'accord, hormis les nuances sur les modalités. Ainsi aurions-nous, involontairement sans doute, servi ses desseins. En fin de compte, il fera ce qu'il voudra. Il

en a l'habitude. Mais dans notre conscience et à l'égard de nos concitoyens, tous concernés, nous aurons au moins eu la satisfaction de n'avoir été ni dupes ni complices. (*Applaudissements à gauche.*)

**M. Antoine Courrière.** Très bien !

**M. Georges Rougeron.** C'est que, aussi bien, la prétendue réforme régionale est en réalité une opération politique destinée à permettre une autre opération politique d'envergure et de portée beaucoup plus considérable.

Dans l'état actuel des institutions publiques de la France, le Sénat ne peut guère gêner le Président de la République ; il l'agace. Car nous en sommes là : une assemblée exerçant normalement son droit d'examen, de critique, de contrôle, de remontrance, est tenue pour insupportable au regard du chef de l'Etat. A la vérité, dans la conception intime du général de Gaulle, les assemblées ne sont qu'un mal difficilement évitable et le mieux serait de pouvoir s'en passer. Et comme l'on ne peut tout de même guère s'en passer, elles ne devraient avoir qu'un rôle consultatif, sous réserve que la consultation soit le plus souvent approbative.

La précédente Assemblée nationale manquait de solidité dans la docilité : elle avait, dès le lendemain de son élection, vocation à être dissoute. Le Sénat manque de docilité tout court : il a la vocation à être supprimé en tant que corps légiférant.

Ainsi, mes chers collègues, les idées du maréchal de Mac-Mahon, du général Boulanger, du colonel de la Roque sont-elles, de notre temps, au pouvoir — les précurseurs disparaissent toujours trop tôt !

Il est vrai aussi que les antécédents sont plus lointains. Combien est-il curieux d'avoir à constater qu'un régime qui s'affirme soucieux de novation, d'efficacité, de modernisme, ne trouve guère mieux à offrir que des emprunts faits aux anciens régimes. La réforme municipale préparée par M. Fouchet — il vous en souvient qu'alors on en soulignait l'urgence — ressemblait singulièrement à l'institution des municipalités cantonales de la constitution de l'an III. La réforme législative — Jacques Duclos le rappelait lors d'un précédent débat — porte singulièrement la marque de la constitution de l'an VIII, à différentes reprises remaniée pour aboutir à un système ingénieux dans lequel le Sénat d'alors, désigné à l'origine par les consuls puis recruté par cooptation, choisissait tribuns et législateurs, les uns discutant la loi sans la voter, les autres votant la loi sans la discuter. (*Sourires à gauche.*)

Bien sûr, nous n'en sommes pas tout à fait là, au moins quant au recrutement, mais nous en approchons quant au fonctionnement, puisque le Sénat défiguré discuterait sans faire la loi, tandis que l'Assemblée nationale, en cas de désaccord avec le Président de la République, vivrait sous la constante menace d'être dissoute pour avoir voulu faire la loi comme elle l'entendrait.

Nous allons découvrir une autre référence : la présence au simili-Sénat envisagé de ce qu'on appelle « les forces vives », les catégories socio-professionnelles « qualifiées, ne traduit pas non plus nullement une création originale. Elle figure dans l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire qui, en 1815, introduisit à la chambre des représentants des Cent-Jours une représentation de la propriété manufacturière, choisie par un collège particulier. L'an XII, 1815, voilà, mesdames, messieurs, où nous en sommes en 1968 !

A ce propos, le Sénat me permettra bien de lui conter une anecdote qui ne veut pas être désobligeante ; c'est de l'histoire. Cela se passait le 14 juillet 1944 dans mon pays bourbonnais sur la terrasse du Lonzat, un château dominant le cours de la rivière d'Allier, à quinze kilomètres de Vichy. Le maréchal Pétain se faisait lire par l'un de ses collaborateurs un projet constitutionnel préparé à Alger. Il réfléchissait, opinait du chef et finit par dire : « Il est regrettable que de Gaulle soit insuffisant, car nous avons au fond les mêmes idées. » (*Sourires à gauche.*)

Depuis lors, le général a amplement démontré qu'il se suffit à lui-même. (*Nouveaux sourires.*) Quant aux idées, il se rencontre en effet des similitudes, puisque le texte constitutionnel scellé le 30 janvier 1944 à Vichy par le maréchal Pétain disposait en son article 20 : « Dans la composition du Sénat, une place est réservée aux représentants élus des institutions professionnelles et corporatives et aux élites du pays ». Il était ensuite plus libéral que le vôtre puisque l'article 25 précisait : « Les assemblées votent la loi ». L'article 26 donnait aux assemblées l'initiative des propositions de loi et amendements et, en l'article 30, il était confié la révision constitutionnelle aux deux chambres réunies en assemblée nationale, après délibérations séparées à la majorité des deux tiers, ce que vous leur refusez, monsieur le ministre d'Etat.

Dans la figuration que prépare le chef de l'Etat, le soi-disant Sénat hériterait des attributions du Conseil économique et social actuel, c'est-à-dire qu'il ne servirait qu'à bien peu de chose si l'on s'en réfère, pour apprécier, au rôle du Conseil économique et social dans les rouages de la nation depuis dix ans.

Créé par la Constitution de 1958, par définition précise, pour être l'organe consultatif du Gouvernement et du Parlement, il a pour mission de donner, saisi par le Gouvernement, son avis sur les projets de loi, d'ordonnance, de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Egalement il peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République. Enfin, il peut se saisir d'affaires de son propre mouvement. J'ai demandé voici plus de deux ans à M. le Premier ministre de combien de demandes d'avis, en dehors de celles qui étaient de caractère obligatoire, le Gouvernement a, depuis 1959, saisi le Conseil économique et social. Sans réponse, j'ai récidivé récemment. J'attends toujours une statistique, pourtant aisée à établir, si aisée qu'à la lecture du sommaire des travaux de cet honorable conseil on s'aperçoit que s'il ne s'ingéniait à découvrir lui-même des raisons de délibérer, il aurait pu depuis longtemps fermer ses portes faute de demandes gouvernementales de consultation.

Alors, monsieur le ministre d'Etat, s'il est vrai que la bonne marche des affaires publiques nécessite un organisme dont les avis soient écoutés, pourquoi n'utilisez-vous pas au mieux celui que la Constitution vous a donné ? Il est composé d'hommes compétents provenant de ces « forces vives » qui semblent particulièrement vous séduire ; il s'y rencontre même tel ou tel à qui le Pouvoir a voulu faire une bonne manière lorsque les électeurs étaient infidèles. (*Sourires et applaudissements à l'extrême gauche et à gauche.*) Ses travaux paraissent sérieux et ses avis mûrement réfléchis. Vous n'en faites rien cependant, moyennant quoi il vous faut un Sénat consultatif. Cela manque de sérieux par ce que cela ne repose sur rien de raisonnable.

Ce qui, par contre, est sérieux, c'est votre dessein bien arrêté de parvenir à vos fins en violation de votre propre légalité constitutionnelle. Si, paraît-il, malgré l'article 72 qui stipule : « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi », malgré aussi l'article 34 qui précise : « La loi est votée par le Parlement », puis plus loin : « La loi fixe également le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales », l'inconstitutionnalité de la procédure référendaire n'est pas certaine en ce qui concerne la régionalisation, elle n'est point douteuse pour tout le reste.

Vous pouvez jouer astucieusement de la différence entre lois organiques et Constitution, ce que l'on a fait pour les modalités de l'élection présidentielle, mais il demeure des textes avec lesquels cela ne se peut pas : ce n'est point une loi organique, c'est l'article 69 de la Constitution qui a créé le Conseil économique et social ; ce n'est point une loi organique, c'est l'article 24 de la Constitution qui a créé le Parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat. Il est vrai que vous avez déclaré, à la fin du débat au Palais Bourbon, que ce texte demeurerait ; satisfaction facile pour ceux qui ont besoin d'être rassurés à bon compte. Le Sénat continuerait à faire partie du Parlement, mais il ne contrôlerait plus le Gouvernement et n'aurait plus le droit de voter des amendements aux projets du Gouvernement. Vous gardez le label, mais vous retirez la substance.

Dans ce domaine, d'ailleurs, M. le Premier ministre, commençant à révéler des talents d'humoriste insoupçonnés, a bien voulu préciser que c'est afin de permettre au Sénat de mieux contribuer à faire la loi qu'il lui sera interdit de la faire. (*Rires et applaudissements à gauche et à l'extrême gauche.*) Les gens sérieux apprécieront.

Ce n'est point non plus la loi organique, c'est l'article 7 de la Constitution qui, en cas de vacance de la présidence de la République ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel, confie l'exercice provisoire de la présidence au président du Sénat. Ce n'est point une loi organique, c'est l'article 46 de la Constitution qui dispose que : « Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ». Cela ne dépend pas de ce qu'en pense le général-président, mais de la lettre même, explicite, de la loi fondamentale sur laquelle reposent les institutions nationales.

En supprimant le Conseil économique et social, en retirant les attributions législatives du Sénat, en modifiant la règle de la vacance de la présidence de la République, en ne tenant aucun compte du texte relatif au régime du Sénat, vous revisez la Constitution. Or, il n'y a que trois moyens pour ce faire. Ou bien la procédure de l'article 89, qui postule préalablement au référendum le vote par les deux assemblées en termes identiques ; ou bien la réunion du Congrès, si l'on veut respecter la Constitution.

Et puis, si l'on veut, le troisième moyen, c'est la violation de la Constitution. Vous l'avez choisi, monsieur le ministre d'Etat, ou plutôt le chef de l'Etat l'a choisi. C'est ce que vous confirmiez à la tribune de l'Assemblée nationale le 11 décembre en déclarant : « On sait que c'est par référendum que le président de la République entend que soient réalisées ces réformes. Il était dès lors superfétatoire d'ajouter quelques instants plus tard : « Le Gouvernement entend proposer au président de la République d'inclure dans le référendum tout ce qui concerne la réforme du Sénat ». Le président de la République l'avait déjà annoncé le 9 septembre 1968, précisant qu'il « serait inconvenant d'attendre du Sénat qu'il mette lui-même un terme à ce qu'il est ». Dans le système du pouvoir personnel, l'application de la Constitution a cessé d'être le droit. Elle est devenue une question de convenance, l'état de la convenance dépendant de ce que pense M. le président de la République et lui seul !

A ce propos, vous me permettez de verser au débat une référence. Le général de Gaulle, exprimant son opinion sur le second projet constitutionnel de 1946, déclarait :

« Le projet de Constitution qui prévoit la création d'un Conseil de la République réserve dans tous les cas la décision à l'Assemblée nationale.

« Une telle disposition est trop absolue, tout au moins dans trois domaines : l'initiative des dépenses, le régime électoral, le droit de mettre en accusation le président de la République. »

Il serait donc nécessaire que la Constitution « rende obligatoire, en cas d'initiative de l'Assemblée nationale, un vote conforme du Conseil de la République... ».

« Enfin, on ne peut admettre qu'il suffise d'un simple vote de l'Assemblée nationale, à la majorité absolue de ses membres, pour mettre en accusation un ministre ou le président de la République et les faire juger par une Haute Cour, elle-même élue par cette seule assemblée. On comprend à quels abus pourraient éventuellement conduire de semblables dispositions, qui sont pourtant celles du projet. Il faudrait tout au moins que la mise en accusation ne puisse être effectuée par l'Assemblée nationale qu'après un vote conforme du Conseil de la République, sauf dans le cas où cette mesure serait demandée par le Gouvernement. Encore conviendrait-il que le Conseil de la République participât à l'élection des membres de la Haute Cour. »

J'ajoute que le général de Gaulle écrivait le 19 octobre 1948 — je m'excuse de lire un peu difficilement, car il s'agit d'une lettre autographe un peu effacée :

« Vous êtes électeur pour le Conseil de la République. L'élection du Conseil aura, vous le savez, une importance et une signification exceptionnelles.

« Bien qu'une Constitution mauvaise assigne à cette assemblée des pouvoirs limités à l'extrême, la confusion et l'impuissance du régime actuel font que le Conseil qui sera élu sera, néanmoins, en mesure de jouer un rôle essentiel.

« Le redressement de l'Etat, le salut de la monnaie, le retour du pays à l'équilibre et à la sécurité, bref la vie même de la France, dépendront en grande partie de ce que fera le Conseil de la République. »

Nous le pensons toujours, pour notre part. L'avenir de la France, la sauvegarde de ses institutions doivent en effet dépendre de ce que fera le Sénat.

Quant à vous, qui avez blâmé le régime d'assemblée dans ce qu'il rendait impuissant l'exécutif, vous poursuivez, sans oser l'avouer, le régime d'un seul homme. Déjà, votre système, avec l'article 48, vous rend maître de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ; avec l'article 44, vous annihilez quand vous le voulez l'exercice du droit d'amendement. Et cela ne vous suffit point : vous décidez d'empêcher le Parlement au complet de faire la loi !

Avec la pratique référendaire telle que vous la concevez, l'exécutif devient en fait le législatif et le constituant. Et, comme la pratique des institutions depuis dix ans aboutit à concentrer entre les mains du chef de l'Etat la réalité de l'exécutif, le ministère n'étant plus qu'une sorte de conseil privé, c'est dans la France de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle un seul homme qui fait la loi. Cela ne s'était pas vu depuis la première décennie du xix<sup>e</sup> siècle et la période autoritaire du Second empire !

Alors, nous nous retournons vers le pays. A celles et à ceux qui ont voté la Constitution de 1958, nous demandons : allez-vous admettre que la loi fondamentale à laquelle vous avez donné votre suffrage soit violente par celui-là même qui vous avait conjuré de l'accepter ?

La Constitution, ce n'est pas un quelconque papier, c'est la garantie du droit public de tous les Français, c'est-à-dire de chaque Français, de chaque famille de chez nous, non seulement

dans l'exercice de la citoyenneté, mais aussi dans le domaine des libertés publiques, individuelles ; dans celui de la sûreté et de la sécurité contre l'arbitraire.

Dès l'instant qu'on laisse à un seul homme le pouvoir de n'appliquer la Constitution qu'à sa guise, comme il le veut, quand il le veut, c'est le droit de tous qui est en danger.

**M. Gaston Monnerville.** Parfaitement !

**M. Georges Rougeron.** A travers la prétendue réforme régionale, à travers la tentative de liquidation du Sénat, la véritable question qu'auront à se poser tous nos compatriotes sera celle de la légitime défense du droit, c'est-à-dire de leur propre légitime défense. Partout en France, dans les quartiers et les villages, dans les ateliers et sur les chantiers, dans les bureaux et les magasins, au sein des familles, partout où il le faudra, se fera l'explication nécessaire pour aider chacun à y voir clair. Chacun, en conscience, sentant la gravité du choix, se rencontrera avec chacun pour que, tous ensemble, quelles que soient les origines et les tendances, Français et Françaises répondent qu'ils ne peuvent plus toujours tout tolérer. (*Vifs applaudissements sur de nombreuses travées à l'extrême gauche et à gauche, ainsi que sur quelques travées au centre gauche et à droite.*)

**M. le président.** A ce point du débat, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux jusqu'à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq minutes, est reprise à vingt-deux heures cinq minutes.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

— 6 —

#### DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat dont je vais donner lecture.

**M. Jean Colin** demande à **M. le ministre de l'économie et des finances** s'il est exact que les contrôleurs financiers des divers départements ministériels aient reçu des instructions pour différer leur visa jusqu'à la fin de 1968 en ce qui concerne toutes les opérations d'équipement et notamment les constructions scolaires.

Dans l'affirmative, il lui demande :

1° Si une telle décision n'est pas de nature à compromettre des réalisations répondant à des besoins urgents pour la collectivité et si l'économie générale ne risque pas, d'un autre côté, d'être sérieusement affectée dans son équilibre ;

2° Si, dans l'hypothèse où les opérations actuellement bloquées seraient enfin libérées, leur montant restera imputé normalement sur les crédits d'équipement 1968 ou si, au contraire, ce montant sera déduit de la masse des crédits d'équipement prévus jusque-là pour 1969, ces derniers étant alors en fait amputés d'autant (n° 25).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 7 —

#### REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

**Suite du débat sur une communication du Gouvernement.**

**M. le président.** Nous poursuivons le débat sur la communication du Gouvernement relative à la réforme de la région et du Sénat.

Dans la suite de la discussion la parole est à **M. André Colin.**

**M. André Colin.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'ai écouté comme vous avec attention la déclaration de **M. le ministre d'Etat** et j'ai constaté que, bien qu'elle ait fait état de la procédure qui sera éventuellement mise en œuvre pour supprimer le Sénat tel qu'il est prévu dans la Constitution de 1958, cette déclaration est demeurée silencieuse sur la date à laquelle il serait procédé à la consultation du pays.

Sans doute l'état de la conjoncture y est-il pour quelque chose ; peut-être aussi — du moins je l'espère — la sagesse, qui nous permettra d'avoir encore dans l'avenir des échanges sur le problème qui nous intéresse aujourd'hui et dont il faut déclarer tout de suite, comme l'ont fait, non sans talent, les orateurs

qui m'ont précédé, qu'il ne s'agit pas d'un débat qui concerne nos personnes, mais qui intéresse uniquement, à nos yeux, l'avenir des institutions de la République. (*Applaudissement à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

Pour apprécier l'inspiration profonde du projet qui s'élabore, et dont certains termes nous ont été soumis, il m'apparaît qu'on doit dire que les conclusions auxquelles semble être parvenu le Gouvernement se situent essentiellement dans les perspectives qui avaient été ouvertes par la conférence de presse du Chef de l'Etat, le 9 septembre dernier, au cours de laquelle il évoquait à la fois l'idée de la participation et ses répercussions dans le domaine social, administratif et institutionnel.

On ne l'avait peut être pas suffisamment remarqué à l'époque, mais, cependant, dès ce moment, il était évident que la réforme du Sénat ne découlait pas comme une conséquence de la création d'une collectivité territoriale nouvelle, la région, la réforme du Sénat était voulue en elle-même, pour elle-même. Et il n'était même question de la création d'institutions régionales qu'après l'exposé du dessein d'aboutir à la fusion du Sénat et du Conseil économique et social.

Qu'était-il déclaré ? « La même évolution, qui conduit à établir à l'échelle de la nation un Sénat économique et social, nous détermine à créer dans chaque région une assemblée analogue ». J'attire votre attention sur le mot « analogue » quand il s'agit d'établir l'analogie entre un conseil régional futur et une assemblée parlementaire.

Rappeler cette précision me paraissait d'autant plus nécessaire que dans vos exposés, messieurs les ministres, les réformes institutionnelle et régionale ont été étudiées conjointement, à tel point qu'une confusion a pu s'établir dans les esprits. Dans quelle mesure les deux réformes sont-elles liées ? Dans quelle mesure se commandent-elles ou s'interpénètrent-elles ?

La confusion était telle que l'on pouvait s'interroger sur la véritable nature de la future assemblée appelée à remplacer le Sénat. On pouvait se demander, comme y faisais déjà allusion les propos du Chef de l'Etat, si la future assemblée dite parlementaire serait de la même nature que les assemblées régionales qu'il s'agit de constituer, si elle aurait des compétences identiques ou, éventuellement, je n'hésite pas à le dire, des compétences moindres. Vous disiez d'ailleurs vous-même, monsieur le ministre d'Etat, que « la réforme du Sénat et la création de collectivités territoriales nouvelles s'inspirent d'une même philosophie politique ». Alors, il me revient ici, je crois, de dégager ce qui nous paraît être l'essentiel dans la réforme envisagée et pourquoi pas aussi, en conclusion, de dégager quelques orientations.

Mais, d'abord, pour que les choses soient claires, il me paraît indispensable de procéder à un rappel de principe. Je ne veux revenir en aucune manière sur la déclaration que j'ai eu l'honneur de faire ici le 18 juillet dernier et qui m'avait valu l'assentiment de notre assemblée. Je ne reviendrai pas sur les considérations historiques concernant la III<sup>e</sup> ou la IV<sup>e</sup> République sur lesquelles nous avons entendu cet après-midi d'abondants commentaires. Je prends le texte de la Constitution de 1958 que j'ai approuvée voici dix ans et dont on disait à l'époque qu'elle était excellente.

Quels sont les principes inscrits dans notre Constitution en ce qui concerne le Sénat ? Le Sénat, deuxième chambre du Parlement, est une assemblée élue au suffrage universel. Son seul caractère distinctif par rapport à l'Assemblée nationale tient au fait qu'elle est élue au deuxième degré. Mais tous ceux qui désignent les sénateurs sont eux-mêmes des élus du suffrage universel, profondément insérés dans la vie sociale, à tel point que la majorité des candidats ou la majorité des sénateurs ne sont pas de ceux qui ont des responsabilités politiques voyantes. Ce sont des hommes qui, le plus souvent, sont connus et respectés, en raison de l'exercice de responsabilités morales, sociales, professionnelles, qui ont consacré leur autorité dans le département. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Marcel Darou.** Très bien !

**M. André Colin.** Comme il va de soi pour une assemblée parlementaire — et je m'en tiens toujours aux termes de la Constitution — le Sénat, la deuxième chambre du Parlement, est une assemblée représentative. Elle est une représentation authentique de la nation, semblable en cela à l'Assemblée nationale puisque, comme elle, elle est intégralement issue du suffrage universel.

Assemblée politique représentative, le Sénat est, au même titre que l'Assemblée nationale, une assemblée législative. Je dis bien « au même titre que l'Assemblée nationale » et c'est seulement sur le plan de la procédure parlementaire et pour hâter l'élaboration des lois, que la Constitution prévoit la méthode des commissions mixtes paritaires et finalement, en

cas de désaccord persistant entre les deux chambres, accorde le dernier mot à l'Assemblée nationale. Mais étant législateurs, les sénateurs ont, au même titre que les députés, l'initiative de la loi. Nous venons de le voir ces jours derniers ; nous avons voté une proposition de loi relative aux combattants d'Afrique du Nord et à l'Assemblée nationale, des députés en ont demandé l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée avant la fin de cette session. (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

Assemblée représentative, assemblée législative, le Sénat est une assemblée politique et jouit de compétences identiques à celles de l'Assemblée nationale. Je cite : l'application de l'article 16 est subordonnée à la consultation des présidents des deux assemblées ; la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement, c'est-à-dire par les deux assemblées ; les deux assemblées sont également associées à la formation et au fonctionnement de la Haute Cour de justice ; les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale sont sur un pied d'égalité en ce qui concerne la composition et la nomination des membres du conseil constitutionnel ; les présidents des deux Assemblées sont également consultés en ce qui concerne la dissolution de l'Assemblée nationale, et en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, comme j'ai eu le privilège de le rappeler ici, seul le Sénat demeure comme représentation politique et représentation parlementaire. Le Sénat ne peut pas être dissous : c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles on veut le supprimer. (*Nombreux applaudissements sur les mêmes travées.*)

Assemblée politique aux termes de la Constitution, dernier alinéa de l'article 49 — et là, je fais référence à des débats qui se sont produits sur des sujets voisins cet après-midi — le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Ce n'est pas parce que le fait ne s'est pas produit que la possibilité n'en est pas reconnue au Sénat.

Enfin, j'y reviendrai d'un mot en terminant, s'il s'agit de la révision de la Constitution, c'est le Parlement, donc les deux Chambres, qui est appelé à se réunir en congrès — je n'épilogue pas sur la Constitution de 1875 ou sur celle de 1946, je prends acte de la Constitution de 1958 — dans des termes tels qu'ils ne soulèvent pas la contestation.

Or que vous propose-t-on ? D'abord, en ce qui concerne la composition d'une part des élus du suffrage universel à deux degrés dans des conditions analogues à celles d'aujourd'hui ; de l'autre, en nombre un peu moindre, nous dit-on, des représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles, qui seraient désignés par les organisations de droit public que sont les chambres de commerce, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture ou par les organismes de droit privé que sont les syndicats ou les associations professionnelles. Voilà pour la composition.

En ce qui concerne les compétences, d'une part, il s'agirait d'un pouvoir d'avis et de propositions, et non d'un pouvoir de décision et, d'autre part, il semblerait que ce nouveau Sénat n'aurait vocation à se prononcer — si tout au moins, monsieur le ministre d'Etat, je me réfère à la déclaration plus explicite que vous faisiez sur ce point à l'Assemblée nationale — que sur les questions économiques, sociales, scolaires et universitaires, et sur tout ce qui concerne l'administration des collectivités locales.

Ainsi, en premier lieu, il s'agit d'une assemblée hétérogène comprenant à la fois des élus représentant l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur catégorie sociale, et, d'autre part, des membres non pas élus, mais désignés, représentant non l'ensemble des citoyens, mais des catégories sociales ou professionnelles ou des catégories d'intérêts. Il ne peut plus s'agir d'une assemblée politique.

La difficulté, d'ailleurs, est apparue en clair, au moins pour les assemblées régionales, dans la mesure où celles-ci seront dotées d'un pouvoir dont je ne suis pas certain que le Sénat le possédera, à savoir le pouvoir de voter l'impôt ou la dépense ; la difficulté est apparue, dis-je, de savoir qui, dans cette assemblée hétérogène qui siègera au niveau de la région, pourra voter l'impôt et la dépense.

J'ai entendu avec satisfaction la déclaration que vous avez faite tant ici qu'à l'Assemblée nationale et selon laquelle, confirmant à la fois le bon sens et la tradition, seuls les élus du suffrage universel, représentant tous les citoyens, quelle que soit leur catégorie sociale, seraient en mesure de voter l'impôt et la dépense.

Pour le Sénat futur, peut-être, la question ne se pose pas et elle n'a pas été soulevée, parce que ne s'agissant plus d'une assemblée politique, il n'aura plus, même en ce domaine, qu'un pouvoir consultatif. Dans la future assemblée — pour aller un peu plus au fond des choses — le mandat politique, dont la nature est d'être général et librement exercé par son titulaire, se trouvera confondu avec le mandat professionnel qui, de sa nature, est particulier et impératif.

Du seul fait de l'introduction du mandat professionnel dans une assemblée que l'on continue à appeler parlementaire, cette assemblée sera logiquement privée de son pouvoir politique et cet après-midi, monsieur le ministre d'Etat, à différentes reprises, vous l'avez reconnu et vous l'avez confirmé. (*M. le ministre d'Etat fait un geste d'approbation*).

Par votre mouvement de tête, vous avez à nouveau la loyauté de reconnaître que la conclusion à laquelle j'arrive est bien celle qui est conforme à la pensée des auteurs du projet.

Dans ces conditions, je ne suis pas assuré de la participation à laquelle on se réfère y trouve son compte. Je suis même certain du contraire, car il nous est effectivement dit, en ce qui concerne la compétence, qu'il s'agira d'avis et de propositions, au surplus ils ne pourront pas être formulés sur l'ensemble des problèmes que soulève la vie nationale, mais seulement sur certains d'entre eux.

Alors je vous interroge, monsieur le ministre d'Etat : s'il s'agit d'une assemblée à compétence économique, sociale, culturelle et administrative, où sont les questions économiques et sociales, séparées des autres problèmes qui intéressent la vie nationale et qui la commandent ? Est-ce que l'évocation du traité de Rome créant la Communauté Economique Européenne est un problème de caractère économique ou un problème de politique extérieure ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** C'est un problème économique en même temps qu'un problème de politique extérieure.

**M. André Colin.** Est-ce que son fonctionnement, son développement ne sont pas de nature à influencer considérablement sur la vie économique nationale ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Certainement.

**M. André Colin.** Est-ce que les problèmes militaires, les charges qu'ils entraînent pour la nation, la conception que l'on a de l'efficacité de la défense nationale ne retentissent pas sur la vie économique et sociale ?...

**M. Jacques Duclos.** Evidemment ! C'est une stupidité absolue !

**M. André Colin.** ...d'une manière plus générale, est-ce que l'orientation d'une politique étrangère n'influence pas quotidiennement notre vie économique ?

On l'a vu ces jours derniers, ici, au Sénat, à l'occasion de la crise monétaire où il était évident qu'étaient non seulement en jeu des problèmes d'économie interne, mais que devaient être évoquées les solidarités internationales et la conception d'un ordre monétaire international nouveau. Comment imaginer que des élus du suffrage universel, du seul fait de l'introduction des mandats professionnels dans l'assemblée à laquelle ils participent, soient privés d'exercer la responsabilité de tout ce qui intéresse la vie de leurs compatriotes ?

Toutes les modalités envisagées pour la formulation des avis avant l'examen des projets par l'Assemblée nationale, tous les arguments développés pour souligner l'intérêt de cette consultation préalable par l'audition d'une délégation de sénateurs devant l'Assemblée nationale, tous ces arguments ne peuvent rien, à l'encontre de la constatation qu'il ne s'agit plus d'une assemblée politique et donc d'une assemblée réellement parlementaire. Cette constatation s'impose d'ailleurs tellement que les partisans de la réforme et vous-même vous efforcez, ou de la masquer, ou de la surmonter, en répétant qu'il n'est pas question de porter atteinte au principe du bicamérisme, que le Sénat verra, au contraire, sa représentativité accrue et qu'au fond, indépendamment du problème de la participation des délégués professionnels, il n'y a en cause qu'un problème de méthode et de procédure législative.

Le vocabulaire, c'est-à-dire le maintien pour cette assemblée nouvelle de l'appellation « Sénat », le maintien aux membres de la future assemblée des prérogatives attachées à la qualité de membre du Parlement ne changent rien à la constatation que la réforme projetée si, contrairement à ce que j'espère, va jusqu'à son terme, annule les progrès vers le bicamérisme effectif qu'avait réalisé la Constitution de 1958.

Alors, pourquoi, puisqu'il ne s'agit pas de nos personnes, puisqu'il s'agit, à nos yeux, de l'avenir de la nation, que nous n'entendons pas séparer de l'avenir de la République, pourquoi, ne vous adresserions-nous pas une pressante mise en garde ?

Déjà l'expérience prouve partout que l'intervention d'une deuxième assemblée dans le travail législatif est indispensable.

Puisqu'on a fait état des déclarations de M. Michel Debré devant l'assemblée plénière du Conseil d'Etat, pourquoi à mon tour ne le citerai-je pas ? Le 27 août 1958, il commentait ainsi la Constitution : « La procédure législative est profondément

renovée et j'ose le dire améliorée ». Faisant allusion à la navette et à la commission mixte paritaire, il ajoutait : « Cette procédure a fait ses preuves à l'étranger ; elle est de nature à créer une véritable et efficace délibération parlementaire ».

Cet après-midi, mon collègue M. de Montalembert a fait, en termes excellents, un commentaire du travail législatif assuré par le Sénat. Il a établi ainsi que c'est de la polémique que de déclarer que les navettes et l'existence du Sénat avaient retardé le travail législatif, que c'est de la polémique que de dire que le Sénat n'a pas compris les grandes mutations de notre époque et a fait de l'opposition une sorte de système.

Il a été ainsi rappelé que sur 829 lois votées par le Parlement de 1958 au 1<sup>er</sup> octobre de cette année, 796 d'entre elles, c'est-à-dire 96,2 p. 100, ont été adoptées après la réalisation d'un accord complet entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Cependant, à ce point de mon exposé, je suis tout disposé à reconnaître que si la dualité des assemblées parlementaires et l'examen des textes par elles est une garantie d'un bon travail législatif, ce n'est pas là, à mes yeux, l'essentiel. L'essentiel, dans notre régime politique, c'est l'intervention d'une deuxième assemblée pour garantir une certaine stabilité de l'opinion parlementaire et garantir un certain équilibre politique de la nation.

J'avais déjà abordé le problème dans l'exposé que j'avais eu l'honneur de vous faire au mois de juillet dernier. Puisqu'il a été abordé à nouveau à cette tribune, je pense qu'il est indispensible d'aller un peu plus à fond dans l'examen de ce thème.

Il a été déclaré, en effet, que l'équilibre politique ne supposait plus, comme autrefois, l'existence de deux assemblées, que l'équilibre des pouvoirs résulterait à la fois des attributions du Président de la République et surtout de son élection au suffrage universel.

Voilà donc deux institutions, voilà deux autorités : le président de la République et l'Assemblée nationale, qui tirent leur pouvoir de la même source : le suffrage universel.

Par son élection au suffrage universel, le Président de la République aurait acquis, nous dit-on, à la différence de ce qui se passait autrefois, la possibilité de garantir l'équilibre, la stabilité politique de la nation. C'est là une affirmation qui, maintenant qu'elle est abondamment répétée, prend presque l'allure d'une thèse. Résiste-t-elle à l'examen, à la confrontation avec les faits ? Nous allons tenter de le voir.

Quelle est d'abord la situation d'aujourd'hui ? A la suite des événements du printemps, un peu plus de 46 p. 100 des suffrages vous ont valu à l'Assemblée nationale une majorité de près de 75 p. 100 des sièges. Quel est l'équilibre qui est alors réalisé ? Je pense que, sans forcer les mots, on peut dire que c'est un équilibre de subordination ou de dépendance.

Je ne veux pas ici faire de polémique ni m'engager sur le terrain de la politique partisane. Mais vous savez cependant que l'on a pu dire que dans différentes circonscriptions de nos provinces, ce n'est pas tel individu, tel député qui a été élu, mais en réalité dans chaque circonscription le chef de l'Etat. A tel point que l'on a pu insinuer que la personne du chef de l'Etat se trouvait à l'Elysée et son image au Palais-Bourbon. Voilà donc l'équilibre !

Le sujet peut ne pas paraître maintenant d'actualité, du fait qu'un homme de dimension exceptionnelle, qui affronte le drame et le surmonte, préside aux destinées de la nation. Mais on ne fait pas une constitution, on ne procède pas à la révision d'une constitution pour le présent, pour aujourd'hui, en fonction d'une personne ou d'une majorité. On doit le faire en tenant compte de l'avenir et de la durée.

Or, pour l'avenir, avec cette même notion d'équilibre, que peut-il se passer ? Un autre homme, d'une tout autre tendance, peut être élu Président de la République et entraîner avec lui à l'Assemblée nationale une majorité de la même tendance. Ce sera alors le même équilibre qu'aujourd'hui, le même équilibre que j'ai appelé de dépendance ou de subordination. Ainsi, sous l'effet de la passion d'un instant, la France peut, dans le cadre du scrutin majoritaire, être amenée brutalement à changer d'orientation. Peut-être considérez-vous que l'existence d'une deuxième assemblée politique est indispensable pour assurer une relative stabilité de l'opinion parlementaire et garantir le pays contre les excès de la passion d'un instant. (*Très bien ! au centre-gauche.*)

Ou bien c'est l'hypothèse inverse : voici qu'à l'Assemblée nationale ne siège pas une majorité correspondante aux vues du chef de l'Etat. Quel est l'équilibre qui peut s'établir entre ces deux autorités également issues du suffrage universel ? C'est un équilibre que j'appellerai d'affrontement. Quelle sera, en effet, l'issue d'un conflit opposant une assemblée à un gouvernement appliquant les vues du Président de la République : le vote bloqué, le recours à la deuxième lecture, la dissolution. Tout cela peut être source de crises graves et fait réfléchir sur l'intérêt d'une deuxième chambre qui garantit la stabilité politique.



C'est aussi ce que disait encore Michel Debré à la même date devant le même auditoire : « La division en deux chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième chambre, un secours utile contre la première », et il ajoutait : « Si nous avions la possibilité de faire surgir une majorité nette et constante, alors il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, le Gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée. »

Je viens de citer ce propos parce qu'il est frappant que le projet de réforme ou de suppression de Sénat qui, nous dit-on, chemine depuis des années, voie le jour seulement, mais précisément au moment où les élections législatives consacrent de manière écrasante, le succès de la majorité sortante.

A ce moment de mon exposé, on doit dire que l'intention politique paraît évidente. L'on commence d'ailleurs à s'interroger à ce sujet dans le pays.

Quel intérêt fondamental présente, pour ce pays en proie à d'autres difficultés, la suppression du Sénat ? En effet, dans la propagande, pour appuyer la réforme, on fait état d'une opposition systématique du Sénat. Je viens de démontrer que cet argument ne résistait pas à un examen des faits.

Peut-être ne supporte-t-on plus, maintenant que l'on dispose d'une écrasante majorité, que le Sénat rappelle sans cesse sur la politique générale, en particulier sur la politique financière et fiscale, sur la politique militaire, sur la politique étrangère, des vérités qui, depuis des années, lui paraissent fondamentales et que les faits viennent de confirmer avec une implacable rigueur. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche ainsi que sur plusieurs travées à droite.*)

Mais s'il y a intention politique, quelle qu'en soit la nature, elle se réfère uniquement au présent, à l'immédiat sans tenir compte de l'avenir, de la durée, pour lesquels, indépendamment des personnes et des majorités qui passent, ce sont les institutions qui peuvent garantir aux Français, aux citoyens, la permanence de la République, des libertés publiques et de la paix civile.

Vous reconnaissez, étant donné l'ampleur des réformes auxquelles vous souhaitez procéder, qu'il s'agit, comme l'avait indiqué M. le Premier ministre dans sa déclaration ministérielle, d'une réforme nécessairement constitutionnelle. Je suis donc amené, après d'autres, à évoquer le problème de la procédure.

On me dit qu'il n'intéresse pas l'opinion publique. Nous nous efforcerons cependant de lui montrer le caractère essentiel du problème.

J'ai déjà fait ici la démonstration que s'il s'agit de la création d'une collectivité territoriale nouvelle, en l'espèce de la région, il suffit d'une loi délibérée par le Parlement ; mais si vous voulez lui donner davantage de solennité vous avez la possibilité constitutionnelle d'avoir recours au référendum.

S'il s'agit de modifier la composition du Sénat, vous pouvez avoir recours à une loi organique qui, suivant les termes de l'article 46 de la Constitution, doit être votée en termes identiques par les deux assemblées.

Mais s'il s'agit d'une modification des compétences, des pouvoirs du Sénat, alors nous sommes incontestablement en présence d'une réforme constitutionnelle qui doit être mise en œuvre dans les termes indiqués par l'article 89 de notre Constitution, qui est le seul article consacré à la révision constitutionnelle. Il prévoit bien la possibilité d'un recours au référendum, mais il suppose préalablement que le projet de loi ait été adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

D'après ce que j'ai cru comprendre, ce n'est pas cette procédure que vous comptez mettre en œuvre et, comme je l'avais rappelé ici, c'était cependant celle qui paraissaient annoncer les déclarations faites en 1962 par M. le Premier ministre de l'époque, M. Pompidou. Voici ses paroles : « Ce n'est pas parce que l'on admet qu'un référendum sur l'organisation des pouvoirs publics peut concerner des dispositions constitutionnelles que l'on admet pour autant qu'on puisse modifier n'importe quelle autre disposition de la Constitution... » Et il ajoutait — c'était la phrase-clé — « On ne saurait toucher à l'un des pouvoirs de la République sans sa participation. »

Je sais bien que des juristes non sans talent, tant est grande la fertilité de l'esprit juridique, ont voulu démontrer que les électeurs, en répondant oui à la question posée sur le mode d'élection du Président de la République, en 1962, ont en même temps approuvé la procédure qui était mise en œuvre. Il se serait ainsi créé une sorte de coutume ou de tradition supérieure au droit écrit, tradition qui créerait une forme nouvelle et simplifiée de révision constitutionnelle. En gros, pour résumer

cette thèse, il faudrait dire qu'en droit public l'infraction crée la loi. (*Très bien ! et applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite ainsi que sur plusieurs travées au centre droit.*)

Cette thèse, d'ailleurs, qui fait honneur, comme je l'ai dit, à la fertilité de l'esprit juridique, ne me paraît pas retenue par la majorité des auteurs.

Alors, j'ai le sentiment que le but du Gouvernement en ayant à nouveau recours à cette procédure anticonstitutionnelle, c'est de tenter d'obtenir, par un nouveau référendum, la confirmation définitive de la validité de cette procédure. Il créerait ainsi de lui-même une nouvelle forme d'instabilité constitutionnelle dont d'autres pourraient se servir après lui.

Alors, vous feriez mieux d'inclure dans votre référendum la suppression de l'article 89 et de la procédure de révision constitutionnelle. Ce serait plus simple et vous pourriez ainsi tout simplement, à l'avenir, reviser à votre gré la Constitution. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Gaston Monnerville.** Et même réviser la Constitution tout entière. Il n'en resterait plus rien !

**M. André Colin.** D'ailleurs, à quel résultat veut-on aboutir ? En faisant du Sénat une assemblée sans pouvoir politique, ne vise-t-on pas à supprimer en fait, sinon en droit, la réunion du Parlement en Congrès pour des révisions constitutionnelles éventuelles ? Puisque le Sénat serait privé de pouvoir politique, la révision alors serait toute simple ; elle serait à la discrétion de la majorité existante de l'Assemblée nationale.

Et pourtant, si vous l'aviez voulu, dans le cadre même de votre principe politique de la participation, si vous n'aviez pas eu une intention politique à l'encontre du Sénat, si vous n'aviez pas recherché un objectif politique, vous auriez pu, dans l'ordre, dans la légalité, sans tapage, mettre parfaitement en œuvre l'idée de participation que vous tentez d'exalter.

Etant donné le temps limité dont nous disposons dans ce débat, je ne dirai que quelques mots de la réforme régionale, mais c'est un propos que je veux poursuivre, car c'est à travers lui que je veux montrer à l'assemblée et à M. le ministre d'Etat comment on pourrait, à travers la réforme régionale, transformer d'une certaine manière la composition du Sénat et satisfaire à l'idée de participation qu'il s'agit, paraît-il, de mettre en œuvre.

A propos de la réforme régionale, vous paraissez décidé à créer une collectivité territoriale nouvelle. Pour ma part, je suis régionaliste et je m'en félicite, mais à la condition que soit donnée à la réforme sa véritable dimension. Or, il est curieux de constater combien, à l'origine, l'idée de la réforme régionale était accueillie de manière générale avec faveur dans le pays et combien maintenant commence à se manifester le scepticisme ou la désillusion.

S'il s'agit véritablement de mettre un terme à la concentration et à la centralisation excessives des pouvoirs entre les mains de l'Etat, s'il s'agit de donner au mot participation toute sa signification dans la vie régionale, c'est-à-dire s'il s'agit de rapprocher les responsables des problèmes et des besoins en favorisant de nouvelles vocations politiques orientées vers l'animation régionale et la gestion des intérêts de la région, c'est-à-dire s'il s'agit, en définitive, de plus de démocratie, alors une étape importante pourra être franchie dans le renouvellement de notre organisation administrative et de notre vie publique. Mais il faut bien se rendre compte que si l'on va jusqu'au bout de cette thèse, c'est l'ensemble de l'appareil administratif de l'Etat qui se trouve mis en cause.

Arrivé à ce point de mon propos, sans parler des conditions de la déconcentration, de la décentralisation, sans parler bien entendu de la nécessité de ne rien entreprendre contre la liberté ou la capacité des collectivités locales existantes, départements et communes, je suis amené à me dire qu'en fait la réforme s'appréciera d'après les moyens financiers et les ressources de la région (*Très bien ! très bien !*)

Or, nous savons ici, plus que tous autres, que, malgré vos promesses, le problème des finances locales demeure sans solution ; plus que tous autres ici, nous qui sommes en grande majorité des administrateurs locaux, nous savons que ne cessent de s'accroître les responsabilités et les dépenses des collectivités locales, d'autant plus que l'Etat ne cesse de libérer hypocritement son budget de charges qui lui sont propres pour en faire supporter le poids par les collectivités locales de base, sans les doter évidemment des moyens financiers correspondants... (*Applaudissements sur de très nombreuses travées.*)

Il ne faudrait pas, au moment où l'on parle de réforme régionale, que le mouvement continue dans le même sens. Or l'examen du dernier budget ne nous a pas permis de constater qu'il y avait un mouvement en sens inverse, bien au contraire. Il serait insupportable — et la réforme régionale ne verrait pas

le jour — que la création de la région consiste à entraîner pour nos provinces un surcroît de charges que viendrait à peine compenser l'augmentation des responsabilités.

Supposons cependant ce problème réglé. Reste celui des structures qui soulève des questions politiques. Si l'on admet, comme vous l'avez déclaré, que seul l'élu du suffrage universel a vocation à voter l'impôt et la dépense, les solutions sont relativement aisées. Mais vous devriez arriver à admettre que la solution c'est, ou bien deux assemblées appelées à délibérer ensemble, seule l'assemblée composée d'élus au suffrage universel ayant compétence dans le domaine financier, ou bien une assemblée composée de deux sections, seule la section composée des élus du suffrage universel ayant pouvoir de voter l'impôt et la dépense.

Peu importe le détail. L'important, c'est le principe et c'est ici que nous retrouvons le problème de la participation et, éventuellement, celui de la composition du Sénat. En effet, dans les perspectives qu'ouvrent l'idée de participation et la philosophie que ce terme prétend représenter, l'idée est maintenant défendue que l'homme ne vit pas seulement dans un cadre géographique territorial, mais dans un cadre social et professionnel sur lequel il agit, mais dont il subit l'influence, et qu'il convient d'assurer la représentation du territoire sous ce double aspect pour rendre la démocratie moins formelle et plus réelle.

On peut admettre que la thèse est séduisante. Mais elle l'est à une condition : c'est qu'on la pousse jusqu'à son terme, c'est-à-dire que l'on maintienne pleine capacité politique à l'assemblée chargée de faire place à cette idée de participation. C'est ce qu'avait noté un ministre, qui à l'époque ne faisait pas partie du Gouvernement, mais qui exerçait déjà des responsabilités importantes dans le parti majoritaire, M. Chalandon. Dans une étude qu'il a fait paraître il y a quelques années sur la transformation du Sénat, il parlait de l'idée qu'il était impraticable d'adjoindre aux sénateurs élus des représentants des organisations professionnelles ou sociales. Et il disait : « Si la première assemblée, celle des députés élus au suffrage universel directe, représente le peuple en tant qu'il se compose d'individus juxtaposés, la seconde doit représenter les Français en tant qu'ils sont constitués en société organisée. »

Et il prévoyait, pour y aboutir, un collège électoral unique mais formé, d'une part, de représentants des collectivités locales et, d'autre part, des représentants de ce qu'on appelle maintenant les groupes socio-professionnels.

Son article se concluait de la manière suivante : « L'erreur serait grave de supprimer le Sénat et de le remplacer par une assemblée issue du Conseil économique à laquelle serait ajoutée une représentation des départements et des communes. Si la tradition n'exclut pas l'évolution, elle implique une assemblée législative qui devient le lieu où s'articulent à la fois la vie politique et la vie économique de la nation. Mais il ne faut pas supprimer, il faut conserver le Sénat de la V<sup>e</sup> République ».

J'apporte simplement ce témoignage au débat. Mais la seule création de la région comme collectivité territoriale retentit d'elle-même sur la composition du Sénat. Il semble qu'actuellement on veuille se servir de l'attrait qu'exerce encore l'idée de la réforme régionale pour obtenir plus aisément du corps électoral une réponse favorable sur la suppression du Sénat. Or, les deux problèmes sont distincts de nature, même s'ils peuvent être liés dans les faits.

Je l'ai dit, je le répète simplement pour préciser ma pensée : la création d'une collectivité territoriale nouvelle, la région, est du domaine de la loi. La modification des pouvoirs du Sénat doit faire au contraire l'objet d'une révision constitutionnelle. Mais, bien entendu, comme le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales, il devra assurer celle des régions si celles-ci sont érigées en collectivités. De ce fait, de ce seul fait, son recrutement, sa composition se trouveraient modifiés, remaniés. Une loi organique suffirait pour y pourvoir.

Dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi qu'il a récemment déposée, notre collègue M. Marcel Prélot écrivait : « On peut, sans abandonner les principes fondamentaux de notre droit » — et il entendait par là la confusion entre le mandat professionnel et le mandat politique — « rechercher à travers la région une représentation politique épousant davantage sa texture sociologique. »

Quoi qu'il en soit de ces éléments de recherche, la modification du recrutement du Sénat, la modification de sa composition résultant uniquement de la création par la loi d'une collectivité territoriale nouvelle, la région, rendraient sans doute vaines, ou en tout cas sans objet, les critiques ou les contestations sur la représentativité, critiques ou contestations qui naissent d'ailleurs assez étrangement dix ans à peine après le vote de la Constitution.

Si l'on suivait cette orientation, le Sénat représentant l'ensemble des collectivités territoriales et donc la région, collectivité territoriale nouvelle, on pourrait, dans l'ordre, dans la légalité, opérer l'ensemble des réformes envisagées. Elles prendraient alors sans contestation ni équivoque la plénitude de la signification qu'on veut leur attribuer, mais il faudrait, pour cela, qu'il n'y ait pas d'intention politique visant, en particulier, le Sénat.

Cette réforme aurait sa pleine signification : davantage de participation à la base par la réforme régionale, davantage de participation au sommet par les répercussions de la réforme régionale sur la composition du Sénat qui conserverait l'intégralité de son pouvoir législatif et politique. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite.*)

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** M. André Colin a parfaitement analysé le projet que j'ai eu l'honneur de présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il a pu d'ailleurs voir, par mes signes de tête, que j'approuvais chacune de ses affirmations.

Il m'a posé une question et d'autre part a fait une remarque quant au rôle d'équilibre du Sénat.

Une question. Il m'a dit : « Est-ce que le Sénat et les conseils régionaux auront des compétences identiques ? » Je réponds : « L'un et l'autre auront en effet des compétences en matière économique, sociale, culturelle, administrative, et c'est là un point commun au Sénat et au conseil régional. Par contre, leurs compétences seront tout à fait différentes, évidemment, en ce que celle du Sénat sera d'ordre législatif, tandis que celle du conseil régional ne sera pas d'ordre législatif mais administratif, car il n'est pas question d'admettre des lois régionales dans le système que nous envisageons. »

Voilà les précisions que je voulais apporter à M. André Colin en réponse à ses questions.

Quant au rôle du Sénat comme élément d'équilibre, il a clairement analysé deux hypothèses : celle où l'Assemblée nationale et le Président de la République et son Gouvernement se trouvent de tendance et de politique analogues. C'est le cas actuel. Et il a dit : « Dans ce cas, pour protéger le pays contre un entraînement possible de cette majorité, il faut le Sénat. »

Et puis, il a évoqué une deuxième hypothèse, celle au contraire où il y a désaccord entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement et il a dit : « Dans cette hypothèse, il faut le Sénat pour assurer la stabilité. »

Je lui réponds que je vois pas — ou plutôt je lui demande de me l'expliquer — comment, dans le système de la Constitution de 1958 tel que nous le connaissons ; le Sénat pourrait faire obstacle à un Gouvernement et à une Assemblée nationale qui seraient pleinement d'accord, puisque, quand le Gouvernement et l'Assemblée nationale sont d'accord, c'est précisément le cas où l'Assemblée nationale peut trancher malgré l'opposition du Sénat.

Et dans le cas inverse, celui où il y a désaccord entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, je ne vois pas en quoi le Gouvernement peut s'appuyer sur le Sénat. Son arme véritable, c'est la dissolution. (*Mouvements.*)

Vous avez dit, monsieur le sénateur, que si le Gouvernement et le Président de la République veulent transformer le Sénat, à l'heure actuelle, après les élections de juin 1968, c'est peut-être parce qu'on craint davantage son opposition virtuelle. Je vous réponds que cette opposition politique était beaucoup plus dangereuse pour le Gouvernement lorsqu'il avait une majorité incertaine à l'Assemblée nationale.

**M. Marcel Darou.** Ça reviendra !

**M. Guy Petit.** Alors, c'est une question d'opportunité et ce n'est pas une décision permanente que l'on nous demande.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Au contraire, nous le faisons à un moment où, politiquement, cela nous est inutile. (*Exclamations sur de nombreuses travées.*)

**M. le président.** La parole est à M. Duclos.

**M. Jacques Duclos.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, après le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale et après les explications officielles données ici et ailleurs, on commence à voir un peu plus clair dans les objectifs de la réforme régionale qu'on nous présente comme la grande pensée du règne.

Cette opération s'inscrit dans la prétendue solution originale qui, d'après le chef de l'Etat, résiderait dans ce qu'il appelle la

participation, laquelle semble devoir porter surtout sur la régionalisation et la réforme du Sénat puisque c'est en rapport avec ces questions que le référendum est prévu.

Cela est bien mince, monsieur le ministre d'Etat, en fait de participation, d'autant que la régionalisation ne va nullement consister, sur le plan régional, en une décentralisation qui transférerait des pouvoirs du Gouvernement central aux élus régionaux, mais tout simplement en une déconcentration qui transférerait aux préfets régionaux une partie des pouvoirs ministériels. Cela revient à dire que rien de fondamental ne sera changé si ce n'est dans le sens de l'aggravation du règne de la bureaucratie et de l'irresponsabilité dont nous voyons chaque jour les méfaits.

Les préfets régionaux, soucieux de se garder de toute faute, ne manqueront pas de s'abriter derrière le Gouvernement, de demander des directives qui leur seront données de façon plus ou moins contradictoire. On aboutira ainsi à une plus grande concentration de la paperasse, à une surcharge des réseaux téléphoniques qui apparaissent déjà comme fort insuffisants.

En définitive, la régionalisation et la réforme de l'Etat, c'est la réforme trompe-l'œil à quoi se réduit le mythe de la participation, mais il faut croire que les milieux élyséens attachent beaucoup d'importance à ce mythe, puisque c'est à son propos que M. le Président de la République déclarait à la télévision : « Je ne crains pas d'être un révolutionnaire ».

**M. Marcel Darou.** Oh !

**M. Jacques Duclos.** Il est étrange de voir des militaires vieillissants se découvrir des aspirations révolutionnaires, car, si nous entendons parler aujourd'hui de révolution participationniste, il fut un temps où l'on parlait de révolution nationale et, dans les deux cas, la formule ne collait pas à la réalité.

Ce qu'il y a de curieux, c'est que dans un cas comme dans l'autre il est question de corporatisme, ce qui aboutit en définitive à plagier les institutions mussoliniennes.

Dans un discours prononcé le 8 juillet 1941, le protagoniste de la révolution nationale faisait des déclarations qui n'étaient pas sans lien de parenté avec les préoccupations du gouvernement actuel. « Un peuple, disait-il, est une hiérarchie de familles, de professions, de communes, de responsabilités administratives, de familles spirituelles, articulées et fédérées pour former une patrie animée d'un mouvement, d'une âme, d'un idéal, moteur de l'avenir pour produire, à tous les échelons, une hiérarchie des hommes qui se sélectionnent par les services rendus à la communauté, dont un petit nombre conseillent, quelques-uns commandent et, au sommet, un chef gouverne ».

Ce qu'on nous propose aujourd'hui, c'est en plus du chef qui gouverne à l'échelon de la nation, un autre chef gouvernant à l'échelon de la région, le second n'étant cependant qu'un agent d'exécution.

Sur le plan de la régionalisation nous avons, nous communistes, des idées qui ne cadrent pas avec le schéma gouvernemental. Nous pensons que la réforme régionale est devenue nécessaire en raison des conditions objectives auxquelles ne correspond plus l'organisation actuelle de la France.

On a évoqué, à l'occasion des discussions sur la régionalisation française, le comportement des Jacobins qui exprimaient une conception centralisée de l'Etat et celui des Girondins partisans du fédéralisme, mais il serait erroné de poser les problèmes de cette manière aujourd'hui. Et ce que je tiens à préciser, c'est que la conception jacobine du pouvoir a été fondée sur le principe de la gestion des affaires départementales par les élus du peuple, tandis que l'institution préfectorale d'esprit réactionnaire est d'origine bonapartiste, et c'est à cette vieillie antidémocratique que le Gouvernement entend s'en tenir.

En tout cas, notre conception de la régionalisation s'oppose à toute remise en cause de l'unité politique de la France, ce qui n'est pas le cas de certains élus de la majorité qui envisagent la formation de régions supranationales.

Les régions, collectivités territoriales de la République française, doivent être, selon nous, constituées exclusivement dans le cadre des frontières de la nation.

Mais, s'il est nécessaire d'empêcher que l'unité de la nation puisse être mise en cause, il est néanmoins nécessaire d'intégrer les départements dans de plus grands ensembles, ce qui jusqu'à maintenant n'a donné lieu qu'à la constitution de régions de programme, qui n'a d'ailleurs pas empêché l'aggravation d'inquiétants déséquilibres régionaux, économiques et sociaux.

Il est non moins vrai, hélas ! que la France d'aujourd'hui offre le spectacle de régions en état de sous-développement, lequel d'ailleurs ne peut aller qu'en s'accroissant en raison des disparités accrues en matière de répartition des forces productrices matérielles, ainsi que dans le domaine des revenus des travailleurs.

Et il faut bien dire que l'intégration de la France dans le Marché commun, loin d'aller dans le sens d'un rétablissement économique de la France, risque au contraire d'accroître les déséquilibres régionaux.

En présence d'une telle situation, nous pensons que l'aménagement du territoire devrait se fixer pour objectif de faire de notre pays un ensemble économique relativement homogène, afin que les Français aient des conditions de vie comparables quel que soit leur lieu de naissance ou leur domicile.

Mais cela exige une véritable décentralisation politique et administrative assurant une participation réelle des citoyens à la vie économique, sociale et industrielle de la société, aussi bien sur le lieu du travail que sur le lieu d'habitation.

Or, ce n'est pas dans cette voie que s'oriente le Gouvernement car ses objectifs sont plus administratifs qu'économiques. S'il en était autrement, il mettrait l'accent sur la création dans les régions de centres industriels modernes aussi diversifiés et complémentaires que possible.

Ces remarques importantes étant faites, je tiens à préciser que le parti communiste se prononce en faveur de structures modernes et démocratiques, étant entendu que les régions ne sauraient être rééquilibrées du point de vue économique et social sans la nationalisation des secteurs clés de l'économie, qui ferait des principaux moyens de production et d'échange la propriété de la nation.

Il est hors de doute que des initiatives privées ne peuvent permettre d'atteindre les changements indispensables à la réalisation de l'équilibre économique de la nation. Il importe donc d'assurer la primauté de l'intérêt national sur l'intérêt des monopoles capitalistes.

Dans cet esprit, la création des régions devrait faciliter le développement des échanges et la circulation des hommes, des produits et des idées, ce qui suppose la mise en œuvre équilibrée d'équipements collectifs et d'infrastructures modernes, de liaisons routières, ferroviaires, aériennes, fluviales, énergétiques et de télécommunications.

Une politique régionale cohérente suppose aussi le développement équilibré de centres de formation scientifique, technique et professionnelle à tous les niveaux entre les centres de recherche correspondants.

Elle suppose également le développement de branches industrielles et agricoles sur la base d'un plan de développement national et de développement des activités économiques régionales.

La nécessité objective d'un échelon régional représentatif des citoyens de la région apparaît donc à nos yeux comme une conséquence du développement inégal des industries, de l'agriculture, du commerce, des centres de formation ou de recherche et de la croissance inégale de la population.

Dans de telles conditions, des fonctions particulières et diverses selon les régions dans la création et la gestion de certains équipements directeurs apparaissent comme nécessaires dans le cadre régional.

Notre point de vue relatif à ces problèmes s'est exprimé notamment par le dépôt d'une proposition de loi tendant à la création, pour la région parisienne, d'une assemblée régionale élue au suffrage universel et à la représentation proportionnelle. Notre proposition délimitait les compétences de cette assemblée de manière qu'elle n'empiète pas sur les prérogatives des conseils généraux.

Par contre, le Gouvernement veut s'en tenir, semble-t-il, à un régime particulier pour la région parisienne, lequel ne saurait se justifier. En effet, monsieur le ministre d'Etat, vous avez parlé de cette question à l'Assemblée nationale et vous avez dit, en parlant de la région parisienne : « L'importance de sa population et le fait que les pouvoirs publics y aient leur siège invitent à rechercher des modalités spécifiques en ce qui concerne tant la composition de l'assemblée régionale que les relations entre le Gouvernement et les instances régionales ».

C'est dire que vous voulez maintenir un régime particulier et restrictif pour la région parisienne. Vous ne trouvez pas anormal que la Ville de Paris soit la seule commune de France à ne pas avoir le droit d'élire son maire ! Il serait non moins anormal que les nouveaux départements constitués dans la région parisienne d'après la règle du droit commun soient insérés dans une région qui, elle, serait soumise à un régime restrictif.

Pour que la régionalisation ne soit pas un trompe-l'œil, il ne faut pas faire les choses à moitié et il faut que le peuple soit appelé à participer à la gestion des affaires régionales. Cela ne peut se faire, pensons-nous, que par l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct et à la représentation pro-

portionnelle. C'est le seul moyen d'empêcher qu'une partie de la population soit exclue de toute possibilité d'intervention dans les affaires régionales.

En effet, le clivage qui s'effectue sur le plan électoral ne correspond pas seulement à des courants d'opinion, mais aussi à des réalités sociologiques, et il s'agit de savoir si la participation consiste à donner des pouvoirs à une majorité et à empêcher la minorité de dire son mot dans la gestion régionale.

Et quand nous disons que le conseil régional élu au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle devrait élire son exécutif, qui serait composé du président et du bureau, nous soulignons par cela même que ce que nous voulons, c'est la décentralisation des pouvoirs et non une déconcentration qui ne changerait rien à rien.

Nous soulignons que nous voulons la participation effective à la gestion des affaires régionales, et nous pouvons bien dire qu'entre le préfet de région tel que le prévoit le Gouvernement et le gouverneur provincial prévu par Pétain il n'y a pas grande différence.

En effet, dans le discours prononcé le 20 août 1941 devant la commission compétente de son conseil national, le vieux maréchal disait qu'à la tête de chaque région « serait placé un gouverneur, haut personnage représentant le chef de l'Etat. C'est lui qui incarnera l'autorité. Son prestige sera incontesté. Son action personnelle s'exercera sur toute l'étendue de la circonscription provinciale... » Et il ajoutait que serait créé « auprès du gouverneur un conseil nommé sur sa proposition qui devrait se faire l'écho des forces spirituelles, morales, intellectuelles et économiques de la province ».

Le système prévu par le Gouvernement n'est pas tout à fait le même, c'est vrai, encore qu'il comporte de curieuses ressemblances, mais en tout cas l'esprit corporatiste qui animait le projet du passé se retrouve dans l'actuel projet du Gouvernement.

Et s'il est vrai, comme on le prétend, que les attributions qu'il est question de conférer aux régions doivent résulter d'un transfert de compétence de haut en bas, c'est-à-dire du pouvoir exécutif central à la région, et non d'un transfert de bas en haut, des conseils généraux et des conseils municipaux, il est évident que la traduction en actes de cette donnée de principe de transfert des pouvoirs de haut en bas exige que le conseil régional désigne lui-même son exécutif.

On ne saurait s'en tenir pour la désignation des conseils régionaux aux principes qui ont présidé à la désignation des Coder, composées à la fois des représentants des élus cantonaux et municipaux et des représentants des organismes socio-professionnels.

Nous nous élevons avec force contre le caractère corporatiste que revêtirait une conception des conseils généraux qui comprendrait des élus émanant du suffrage universel et des représentants d'organisations socio-professionnelles. Dans un tel conseil régional, les capitalistes pourraient être représentés à deux titres alors qu'ils ne sont nullement la majorité de la nation.

Et quand on nous dit que, dans de telles assemblées hybrides, seuls les élus émanant du suffrage universel voteront l'impôt, on sent qu'il s'agit là d'une cote mal taillée, à laquelle le Gouvernement s'accroche pour atténuer le mauvais effet produit par son enlisement dans le corporatisme le plus lamentable qui puisse être en raison de son caractère hypocrite.

Nous repoussons votre politique d'inspiration mussolinienne et pétainiste. Par contre, nous considérons qu'il est possible d'envisager, aux côtés du conseil régional élu au suffrage universel, un conseil consultatif représentant des organisations socio-professionnelles.

Nous concevons très bien que les rapports entre ces deux organismes soient établis de manière que les avis et propositions du conseil consultatif soient sérieusement étudiés par le conseil régional.

En bref, nous nous élevons contre le néo-corporatisme que l'on veut introduire dans les conseils régionaux de même que dans le nouveau Sénat. Nous nous prononçons contre toute forme d'assemblée régionale mixte de caractère corporatif. Nous sommes donc partisans de la création de conseils régionaux élus au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle. C'est là, le seul moyen d'assurer une participation effective de la masse des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Quant au rôle du représentant du Gouvernement auprès du conseil régional, il devrait être de veiller à la légalité des délibérations, de faire connaître le point de vue du Gouvernement et de lui transmettre, éventuellement, les décisions et les vœux du conseil régional.

Les arguments mis en avant par le Gouvernement pour tenter de justifier la désignation de conseils régionaux en excluant le recours au suffrage universel sont d'ailleurs assez inquiétants. En effet, d'après M. le Premier ministre, les futurs conseils régionaux ne devront pas être élus au suffrage universel, pour ne pas introduire dans la région des luttes politiques qui seraient en contradiction avec le caractère que l'on entend leur donner. Le fait de rejeter le recours au suffrage universel pour la désignation de conseils régionaux sous prétexte de ne pas introduire de luttes politiques dans les régions me paraît porter la marque d'inquiétantes arrière-pensées.

A partir d'un tel raisonnement, on pourra nous dire aussi demain que, pour ne pas introduire la lutte politique dans la vie municipale, il faudra supprimer l'élection au suffrage universel des administrateurs communaux.

Vous n'en êtes pas encore arrivés là, mais vous préparez des projets qui seront de nature à porter gravement atteinte aux libertés communales. En effet, votre projet de réforme des institutions communales vise partiellement à priver les conseils municipaux, élus au suffrage universel direct, d'un pouvoir réel de gestion et à confier ces pouvoirs à des comités supra-communaux élus au second degré, qui seront pris en main par des technocrates ignorants des besoins et des aspirations populaires.

Peut-être en viendrez-vous aussi à dire que les conseils généraux ne devront plus être élus au suffrage universel puisque, aussi bien, il ressort d'études faites par des technocrates gouvernementaux que l'on pense dans ces milieux à dépouiller les conseils généraux de leurs compétences administratives pour les réduire en quelque sorte à ne plus jouer que le rôle d'un syndicat de communes.

Je me résume sur ce point en disant que la réforme envisagée par le Président de la République ne répond nullement aux exigences de la situation.

Avec votre projet, qu'on ne connaît d'ailleurs pas dans ses détails, dans ses aboutissements, le pouvoir, je dis bien le pouvoir et non le Gouvernement, donne l'impression d'un velléitaire qui parle d'abondance et se grise de mots pour paraître ensuite effrayé de ses propres audaces lorsqu'il est à pied d'œuvre. Et il apparaît en même temps comme redoutant le suffrage universel qu'il n'admet que sous une forme plébiscitaire quand il s'agit de faire confiance à un homme se présentant comme une sorte de sauveur professionnel. Il est plus difficile, je le comprends, de faire élire des hommes du pouvoir sur la base de leur compétence et de leur dévouement que dans la lancée d'une campagne plébiscitaire !

D'ailleurs, la situation dans laquelle nous nous trouvons est curieuse. Nous entendons des ministres nous exposer des vues qu'ils croient conformes à la pensée du maître, mais ils ne savent pas plus que nous quelle évolution suivra demain cette pensée hautaine et solitaire.

De toute manière, les conseils régionaux, tels qu'ils sont envisagés ne correspondent pas aux exigences de la situation. Ils devraient être d'autant plus représentatifs que chaque région va disposer d'un budget qui devrait être alimenté par des transferts de ressources de l'Etat correspondant aux charges transférées à la région par le pouvoir central.

Les conseils régionaux devraient, en outre, disposer de ressources propres destinées à augmenter leurs possibilités de réaliser des équipements de caractère spécifiquement régional. Or, de telles ressources devraient résulter de certains impôts directs et indirects que l'Etat abandonnerait au profit de la région, ce qui rend indispensable et urgente une réforme démocratique de la fiscalité.

Nous tenons d'autant plus à la représentativité des conseils régionaux qu'ils doivent être dotés, pensons-nous, de pouvoirs réels dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle de la planification économique et sociale ainsi que dans la création et la gestion de certains équipements et services collectifs régionaux.

Tout cela est d'autant plus important à nos yeux que, dans notre esprit, les conseils régionaux, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, devraient être consultés pour l'élaboration du plan national dans le sens ascendant et descendant, c'est-à-dire aussi bien pour sa préparation que pour sa mise en œuvre. Ils devraient être chargés de proposer et de mettre en œuvre le plan régional de développement, partie intégrante du plan national, d'en suivre l'application, en particulier dans la répartition des crédits publics et semi-publics destinés aux investissements de caractère régional et départemental, aussi bien par grandes masses que par types d'investissement.

Ils devraient définir et mettre en œuvre les moyens propres à assurer un développement régional plus équilibré, fixer notamment les grandes options concernant les implantations industrielles et la politique régionale agricole. Ils devraient être

consultés par le Gouvernement sur toute question essentielle relative à la politique économique et sociale. Ils devraient être représentés dans divers organismes et établissements ayant un intérêt régional.

Les conseils régionaux pourraient, selon une conception d'ensemble du développement régional, accorder des aides financières aux maîtres d'œuvre départementaux ou communaux permettant de mettre en application une politique cohérente de développement économique du logement social, d'équipement urbain, rural ou touristique.

Les conseils régionaux auraient aussi un rôle important à jouer dans la politique universitaire, dans la localisation, la création et la gestion matérielle des établissements publics d'enseignement supérieur et des établissements de recherches associés.

Voilà ce que je tenais à dire sur le plan de votre réforme régionale. Et pour ce qui est du Sénat que l'on veut réformer ou, pour parler plus clair, supprimer, je citerai un passage de mon livre : *Gaullisme, technocratie, corporatisme*, paru en 1963. J'écrivais :

« Le Sénat est directement visé par le pouvoir personnel, parce qu'il n'est pas inconditionnellement soumis à ses volontés ». Et après avoir fait l'histoire du Sénat et critiqué son mode d'élection, je disais :

« Ce système électoral est discutable non seulement pour les partisans d'une assemblée unique, mais aussi pour ceux qui voudraient plus d'équité dans l'élection ; cependant le problème qui est posé est celui de savoir si les démocrates ... vont accepter... que soit constituée sur les décombres du Sénat une assemblée corporative... »

J'écrivais cela en 1963, parce qu'il était déjà question de ces choses. Le Sénat que vous projetez de constituer, monsieur le ministre d'Etat, fait penser à Mussolini en raison de son caractère corporatif. Il ne vous plaît pas qu'on vous le dise, mais c'est pourtant ainsi. Il fait penser aussi à Bonaparte en raison du caractère de ses attributions. Ce nouveau Sénat aura pour mission de discuter les lois sans avoir à les voter. Puis, il enverra une délégation à l'Assemblée nationale pour expliciter ces avis, ce qui nous ramènera en quelque sorte au système du Consulat.

Le Tribunal, créé par la constitution de l'an VIII, exprimait son point de vue sur les lois et envoyait des délégués au corps législatif qui écoutait trois tribuns, c'est-à-dire trois envoyés du Tribunal qui étaient délégués devant lui. Après quoi le Corps législatif votait sans discuter. Une chambre qui discutait sans voter et une autre qui votait sans discuter, tel était le système consulaire.

Sans doute, l'Assemblée nationale d'aujourd'hui peut-elle discuter, encore que le vote « bloqué » permette de mettre un frein à l'éloquence des députés ; mais une discussion qu'un vote ne sanctionne pas, comme celle qui vient de se produire à l'Assemblée nationale et comme celle qui se produit ici, une telle discussion, dis-je, n'a guère de signification.

Le vieux proverbe « donner et retenir ne vaut » peut être appliqué à votre réforme régionale et, à propos de votre suppression du Sénat législatif, on pourrait dire : « supprimer et faire semblant de laisser vivre ne vaut ».

On dit, monsieur le ministre d'Etat, que l'une de vos occupations de dernière période a été de choisir l'emplacement du banc des trois sénateurs, nouvelle manière, qui iront au Palais-Bourbon exposer des avis qui ne serviront strictement à rien. Après tout, c'est un emploi du temps comme un autre. (*Sourires.*)

Nous ne sommes pas partisans du bicamérisme. C'est pour quoi je puis parler avec beaucoup de tranquillité d'esprit du passé et de l'avenir du Sénat, qui a une longue histoire. Cette histoire nous dit que le général Boulanger ne l'aimait guère parce qu'il voyait en lui un obstacle à ses entreprises dictatoriales.

En ce qui me concerne, il m'est arrivé de soutenir et de combattre le Sénat, même quand votre père en était le président. Je l'ai soutenu, par exemple, lorsqu'il faisait obstacle au projet réactionnaire de modification constitutionnelle du gouvernement Gaston Doumergue, constitué après les événements du 6 février 1934. Je l'ai combattu lorsqu'il s'acharnait à voter contre le Gouvernement de front populaire.

Le 29 octobre dernier, j'avais demandé à M. Olivier Guichard si le Gouvernement entendait conserver, comme cela se fait au Conseil économique, la possibilité d'inclure dans ce nouveau Sénat des personnalités dites qualifiées qui pourraient être dans certains cas, l'expérience nous l'a montré, des laissés-pour-compte du suffrage universel, d'une qualification parfois douteuse, ou des protégés du pouvoir à qui on offrirait une sorte de job, selon l'expression chère aux Américains. (*Sourires à gauche et sur quelques autres travées.*)

Vous avez déclaré, et je vous en sais gré, monsieur le ministre d'Etat, qu'il ne serait pas question de procéder à de telles désignations, mais qui nous dit que l'engagement pris serait tenu si le référendum laissait toute liberté d'action au pouvoir ? Il y a tellement de serviteurs à caser qu'il faut se méfier. Et puis chacun sait qu'il y a deux gouvernements, celui que l'on connaît, qui prend éventuellement des engagements, et puis l'autre, celui pour qui ces engagements comptent peu, celui qui agit dans l'ombre du grand patron. Ses membres sont peu connus mais ils agissent avec d'autant plus d'autorité qu'ils ne doivent de comptes à personne. Au surplus, je vous crois capable de créer de toutes pièces des organisations plus ou moins factices qui vous permettront de caser vos amis, soit à titre social, soit à titre culturel. En définitive, vos projets cachent de sordides calculs que vous entourez de mystère. Je ne crois pas personnellement au caractère désintéressé de tous vos projets, monsieur le ministre d'Etat.

A ce point de mon exposé, je peux me permettre de vous dire quelques mots concernant le problème de la régionalisation pour les départements d'outre-mer. Vous indiquez à leur propos qu'il est nécessaire de prendre des mesures de déconcentration, mais c'était déjà le prétexte invoqué pour justifier les décrets du 26 avril 1960. Or, ces décrets se sont traduits déjà par un renforcement considérable des pouvoirs du préfet. Quant aux dispositions stipulant que les conseils généraux donneraient leur avis sur tout ce qui concerne l'adaptation à ces pays des décisions prises à Paris, elles risquent de s'avérer illusoire. Dans ces assemblées, il y a beaucoup d'élus qui le sont dans des conditions assez particulières et grâce à une fraude que nous avons eu l'occasion de dénoncer à plusieurs reprises à cette tribune. Et dans la pratique, il faut dire que sur aucune question essentielle l'avis des conseils généraux des départements d'outre-mer n'a prévalu.

Votre réforme aura donc pour conséquence un gonflement de votre administration bureaucratique et tentaculaire.

Elle permettra, en outre, de renforcer les structures coloniales archaïques de ces pays et freinera davantage encore leur développement économique.

Le groupe communiste condamne donc vos projets, qui perpétuent la politique d'assimilation et ne tiennent aucun compte de l'originalité des peuples de ces pays et de leurs aspirations de caractère national. Nous condamnons de plus vos projets parce qu'ils ne peuvent permettre la solution d'aucun des problèmes fondamentaux qui se posent dans les départements d'outre-mer.

En somme — et je regrette que M. Olivier Guichard se soit absenté — vous avez été chargés, messieurs les ministres, je le reconnais, d'une besogne assez ingrate. M. le ministre de l'aménagement du territoire, après avoir joué en quelque sorte le rôle de prophète de la régionalisation, qu'il avait parée des plus séduisants attraits, est maintenant à pied d'œuvre avec des projets semblables à des fruits amers qui n'ont pas tenu la promesse des fleurs.

Votre projet est, par rapport à une régionalisation décentralisée et démocratique, ce que la saccharine est au sucre, un lamentable ersatz, ...

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Jacques Duclos.** ... un faux semblant.

Vous employez indifféremment les mots « décentralisation » et « déconcentration »...

**M. Jean-Marcel Jeanneney,** ministre d'Etat. Pas du tout !

**M. Jacques Duclos.** ... et vous en faites en quelque sorte des synonymes pour dissimuler la réalité du pouvoir régional qui sera entre les mains du préfet de région, dont vous allez faire une sorte de gouverneur d'ancien régime.

Vous préparez des conseils régionaux hybrides où des personnalités non élues auront le droit abusif, illégal, sinon de lever l'impôt, du moins de participer à des débats fiscaux et vous comptez, à la faveur de votre plan de régionalisation — c'est un problème sur lequel on n'a pas insisté jusqu'à présent, mais il est important — accroître la pression fiscale qui pèse déjà trop lourdement sur les contribuables de notre pays.

Et que restera-t-il dans tout cela de la participation, dont le chef de l'Etat a tant et tant parlé ? Il restera un mot vide de sens, une illusion perdue pour ceux qui avaient eu la naïveté de prendre les promesses officielles pour argent comptant.

Quant à vous, monsieur le ministre d'Etat, vous avez été chargé, en quelque sorte, d'une entreprise de pompes funèbres. (*Sourires à l'extrême gauche, à gauche et sur quelques travées au centre et à droite.*) Ce n'est d'ailleurs pas par hasard qu'on vous a choisi pour trucider notre assemblée et vous remplissez cette

mission avec une certaine délicatesse. En effet, vous placez à côté du cercueil où doit s'anéantir l'actuel Sénat un berceau où le futur Sénat poussera ses premiers vagissements. (*Nouveaux sourires.*)

Mais dans ce Sénat nouvelle manière, vous allez introduire des non-élus, ce qui réduira nécessairement cette assemblée à ne jouer qu'un rôle consultatif alors que paradoxalement les conseils régionaux, comprenant aussi des non-élus, auront des pouvoirs financiers, ce qui montre que le Gouvernement n'en est pas à une contradiction près.

Il est vrai que dans votre esprit les conseils régionaux ne devront jouer un rôle que dans la mesure où ils seront dociles et se plieront aux volontés des préfets de région, qui exécuteront les décisions du Gouvernement en exécutants fidèles et s'ils se rendent trop impopulaires, il sera toujours facile de les remplacer.

On nous achemine vers la généralisation d'assemblées n'ayant que des pouvoirs consultatifs, la décision venant du sommet de la hiérarchie et, entre nous, c'est une aimable plaisanterie de parler d'un équilibre des pouvoirs qui serait réalisé par le contrepois opposé à l'Assemblée nationale élue au suffrage universel par le Président de la République, élu lui aussi au suffrage universel.

A la vérité, le déséquilibre est si évident que le budget peut être décidé par voie d'ordonnance s'il n'est pas voté dans les délais prescrits ; le droit d'amendement peut être annulé par le vote « bloqué » ; des lois peuvent être considérées comme adoptées sans qu'elles soient votées si le gouvernement engage son existence et, si l'Assemblée nationale s'avise de censurer le gouvernement, elle vote sa propre dissolution.

Nous parler d'équilibre des pouvoirs dans de telles conditions, c'est chercher, mais en vain, à dissimuler la triste réalité du pouvoir personnel qui pèse sur notre pays.

Jupiter dans son Olympe ne partage pas le pouvoir et, dédaignant les avis qui ne concordent pas avec ses vues, il entend plier la réalité à ses schémas ; mais cela n'est pas sans danger.

Autrefois, les monarques omnipotents attachaient à leur personne un fou, le « fou du roi » qui pouvait tout dire à son maître et qui en définitive se faisait l'écho des rumeurs qui circulaient, des critiques qui se faisaient jour, de tout ce qui n'allait pas bien dans le royaume. Nous ne sommes plus à l'époque du fou du roi, même si le nom de notre collègue M. Triboulet est évocateur de cette période du passé (*Sourires.*) et j'imagine que dans les milieux élyséens personne n'oserait s'aviser de parler aussi librement aujourd'hui que le faisait jadis le fou du roi.

Cela dit, mesdames, messieurs, j'en viens à ma conclusion pour dire que, partisans d'une régionalisation décentralisatrice et démocratique, nous n'acceptons pas ce qui n'en est que la caricature. Partisans d'une Assemblée nationale souveraine et non de la caricature d'une telle assemblée, nous n'acceptons pas le néo-corporatisme que le Gouvernement veut appliquer d'abord au Sénat et aux conseils régionaux, puis peut-être aux conseils municipaux et ensuite — pourquoi pas ? — à l'Assemblée nationale.

Quant au référendum, qui va coûter cher aux contribuables, il ne tend à rien d'autre qu'à porter un nouveau coup aux droits du Parlement et à permettre au monarque de jouer une fois de plus le rôle de sauveur sollicitant la confiance du peuple en le menaçant des pires catastrophes au cas où cette confiance ne lui serait pas accordée.

Tout cela est bien humiliant pour un peuple comme le nôtre, qu'on dit être le plus intelligent de la terre. En tout cas, messieurs du Gouvernement, nous ne vous suivrons pas dans vos exercices de prestidigitateurs. L'illusionisme peut être divertissant sur le plan du spectacle, mais il ne peut être que dangereux sur le plan de la politique et on finit par s'en lasser, comme vient de le montrer l'élection des Hauts-de-Seine où, malgré la mobilisation d'une escouade ministérielle de propagande, le candidat gaulliste a été battu et bien battu. (*Vifs applaudissements à l'extrême gauche. Applaudissements sur quelques travées à gauche.*)

Le chef de l'Etat semble s'en rendre compte puisqu'il a dit que les Français sont mélancoliques, encore qu'il aurait pu se demander si son régime n'y est pas pour quelque chose.

Pour notre part, nous le pensons. Le régime actuel, qui en est au stade de la décadence, n'est pas, ne peut pas être porteur d'avenir et le problème posé devant le peuple de France n'est pas de procéder à des rafistolages qu'on nous présente en vain comme des hardiesses novatrices. Ce qu'il faut à la France, c'est une démocratie politique et économique avancée, assurant la gestion des affaires du pays avec la participation des citoyens, dans l'intérêt de tous et non dans l'intérêt de quelques-uns, en même temps qu'elle préparera les mutations sociales

correspondant aux exigences de notre époque. (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur quelques travées à gauche.*)

**M. le président.** La parole est à M. Baudoin de Hauteclocque.

**M. Baudoin de Hauteclocque.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, ce n'est pas sans appréhension que je monte à cette tribune après avoir entendu les excellents orateurs qui m'ont précédé.

Je voudrais simplement demander à M. le ministre d'Etat d'éclairer un peu ma lanterne, car la projection de l'image est floue et a besoin d'une petite mise au point. Je me suis interrogé et m'interroge toujours sur la nécessité de la super-urgence de toutes ces réformes. Le Gouvernement démolit la maison, récemment rénovée, pour en reconstruire une autre sans plans précis et sans financement. Puis il veut aller demander l'approbation d'électeurs peu au fait de ces problèmes. Ces électeurs le reconnaissent volontiers eux-mêmes et nous donnent, par leur vote, délégation pour les représenter. Mais on en arrive à ceci : le peuple français fait confiance à ses élus que nous sommes, alors que le Gouvernement ne fait pas confiance aux élus du peuple. Singulière politique !

Mais parlons des régions. On veut créer une région. Mais alors que devient le département ? Car personnellement je ne crois pas que deux assemblées ayant des problèmes communs, avec un budget propre à chacune, puissent travailler utilement et efficacement. Il faut faire un choix, ou bien nous aurons un échelon supplémentaire avec son appendice : personnel, petit palais, Citroën noires. De plus, M. le Premier ministre a assuré qu'il n'y aurait pas d'impôt régional. Je sais bien que nous sommes dans la semaine de Noël. (*Rires.*)

Cette réforme, s'enchevêtrant dans tant d'autres en cours, n'est pas, à mon avis, souhaitable à l'heure actuelle. Aujourd'hui une décentralisation raisonnable et une déconcentration poussée au maximum dans le cadre des structures actuelles seraient une réforme heureuse, efficace, rapide et peu onéreuse.

Regrettant cette discussion commune Sénat-région, j'ajouterai quelques mots sur la réforme du Sénat. Quels sont, monsieur le ministre d'Etat, les vrais motifs qui poussent le Gouvernement et vous-même à vouloir la suppression de notre assemblée ? J'ai lu et entendu beaucoup d'explications, mais je suis de moins en moins convaincu.

En voici quelques-unes. Le Président de la République ferait à lui seul l'équilibre des pouvoirs. M. le Premier ministre nous dit : le Sénat est une assemblée anachronique, conçue comme une sorte de défense contre les audaces et les dangers du suffrage universel. J'en conclus donc que nous sommes d'autant plus nécessaires que le Président de la République est maintenant un élu du suffrage universel direct, donc, si je peux m'exprimer ainsi, dans le même plateau de la balance que l'Assemblée nationale. (*Très bien !*)

Autre motif invoqué : il faut introduire des membres, dits « socio-professionnels » ; mais quels sont les organismes et quelles sont les professions qui ne sont pas représentés parmi nous ? Bien peu, je crois. Evidemment, on n'y trouve pas d'évêque, mais, à part cela, je crois que tout le monde y est. (*Sourires.*) Il faut aussi nous adjoindre des membres d'associations familiales. Alors là, j'en suis certain, les pères de famille sont nombreux ici.

On nous dit également : le Sénat étudiera en premier les projets de loi. Mais vous pouvez déjà le faire avec la Constitution actuelle. Il vous suffit de déposer des textes sur le bureau du Sénat en première lecture, sauf pour le budget.

**M. Léon Jozeau-Marigné.** C'est exact !

**M. Baudoin de Hauteclocque.** Il est dit encore que l'Assemblée sera plus efficace si le Sénat est amoindri — là, j'aimerais bien avoir des explications — par la suppression de la navette, à cause de son inutilité sans doute. Je serais porté à croire, monsieur le ministre d'Etat, que cette opinion vous est personnelle, et c'est là, je crois, qu'on aurait pu faire un petit référendum à l'intérieur des ministères pour savoir si cette navette est utile ou inutile, car cette navette est, non pas inutile, mais absolument nécessaire et indispensable à un travail fini. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Le Gouvernement, d'ailleurs, l'utilise souvent et demande avec succès au Sénat de revenir sur des votes émis à l'Assemblée nationale. Alors, perte de temps, direz-vous ? Mais pourquoi cette précipitation ? Nous sommes dans le siècle des gens précipités. (*Sourires.*)

Pour quelques jours de navette, nous attendons plusieurs mois, et des collègues m'ont dit plusieurs années, l'apparition des décrets d'application.

**M. Léon Jozeau-Marigné.** C'est vrai !

**M. Baudoin de Hautecloque.** Je vous ai entendu, monsieur le ministre d'Etat, samedi soir à la télévision où vous disiez — je n'ai pas le texte, mais je ne crois pas trahir votre pensée — que devant les avis différents et contradictoires de nos députés, il y aurait lieu d'aller au référendum.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je n'ai pas parlé à la télévision samedi soir.

**M. Baudoin de Hautecloque.** Vous parliez devant l'Assemblée nationale et je vous ai vu à la télévision.

Il y aurait peut-être eu une autre solution, faire voter par division, à l'Assemblée nationale, sur la réforme de la région et sur la réforme du Sénat. Il se serait dégagé une majorité, mais vous n'avez pas osé. Je dirai plus : si nos 500 députés, après avoir étudié le problème, sont indécis, comment feraient 30 millions d'électeurs qui, eux, seraient obligés de voter ?

Je termine en évoquant le problème majeur, le projet le plus grave, la suppression du pouvoir législatif et politique du Sénat. Plus on porte atteinte à nos institutions, plus l'édifice est ébranlé, plus le régime devient fragile.

Oui, monsieur le ministre, le Gouvernement prendrait une responsabilité à échéance redoutable en demandant au peuple français de se prononcer par un oui ou par un non sur un problème aussi capital. Risque d'autant plus inutile que les Français ne souhaitent pas retourner aux urnes. Leur seul désir, ils viennent de le prouver, est de pouvoir travailler afin de vivre dans la dignité, l'ordre et la légalité. Notre Sénat en est le reflet. (*Applaudissements à gauche, au centre et à droite.*)

**M. le président.** La parole est à M. André Morice.

**M. André Morice.** Mesdames, messieurs, le problème de la réforme du Sénat a dominé ce débat et il nous a valu un certain nombre d'heures d'émotion que nous avons notamment connues cet après-midi, non seulement par la qualité des orateurs qui se sont exprimés à cette tribune, mais aussi par la valeur de leurs arguments.

Il serait sage, pour un Gouvernement qui n'a pas toujours tenu compte des avertissements du Sénat, lesquels pourtant, ces temps derniers, ont été confirmés par les faits, d'entendre ceux qui ont encore été formulés à cette tribune depuis le début de ce débat.

Je voudrais plus spécialement traiter ce soir des problèmes de la réforme régionale. Je suis presque tenté de m'en excuser, étant donné l'intérêt majeur qu'a présenté depuis le début de cette séance le débat sur la réforme du Sénat ; mais je pense que nous devons aussi aborder cet aspect du problème, car la régionalisation est un grand et grave problème qui mérite d'être traité comme tel et qui pouvait se suffire à lui-même.

La première question qui se pose est de savoir pourquoi, dans un référendum prévu sans qu'il soit nécessaire, on tient à lier le problème de la réforme régionale, celui de la réforme du Sénat, et peut-être, nous dit-on, encore d'autres problèmes d'importance majeure. Même ceux qui condamnent les procès d'intention, souvent condamnables, sont conduits à constater que la réforme régionale, telle qu'elle sera présentée au référendum, sert de support à une opération politique visant le Sénat. Bien sûr, des réformes étaient possibles, souhaitables même. Le Sénat ne s'y est jamais refusé puisqu'il les a, à maintes reprises, proposées.

Ce qu'on veut est, en ce qui le concerne, plus grave : c'est mettre fin à son pouvoir législatif. C'est, et je m'en tiendrai là sur ce problème, non seulement une mauvaise action à l'encontre du Sénat qui, par la qualité de son travail, montre qu'il mérite de le poursuivre ; c'est aussi une mauvaise action contre le pays, car on trouble — et cela a été démontré cet après-midi — un équilibre institutionnel, on amoindrit le contrôle politique, on laisse une place plus large à cette technocratie abusive dont nous avons en maints domaines tant à nous plaindre.

Plusieurs collègues de cette Assemblée ont vécu, comme moi-même, les années 1945 et 1946 aux Assemblées constituantes. C'était le régime de l'assemblée unique. Nous avons pu y constater combien la passion altérait les votes, combien l'absence d'un temps de réflexion nécessaire pouvait conduire à des situations dommageables pour le pays. Si l'on arrive à recréer une situation semblable, une situation de fait, alors nous nous ménagerons pour le proche avenir des difficultés majeures que nous aimerions pourtant éviter.

La seconde crainte qui peut être exprimée devant un tel projet est d'ordre fiscal. On peut se demander si la réforme régionale dont les points essentiels sont les compétences et les moyens que nous voulons issus de ceux de l'Etat ne va pas servir de support à la création d'une colonne supplémentaire sur les feuilles d'impôts. Tous les administrateurs de villes ou de communes moins importantes qui connaissent actuellement

des difficultés considérables de gestion, qui se demandent comment l'an prochain leur budget pourra être bouclé, qui constatent la réalité de ces transferts de charges dont on a parlé il y a un instant et qu'ils voient se développer, estiment que nous sommes arrivés à l'heure où les facultés contributives de nos concitoyens sont à leur sommet.

Tous nos collègues maires de grandes villes font les mêmes observations et peut-être, mes chers collègues, certains d'entre vous le constatent-ils dans leur propre commune : pour la première fois nous recevons des dizaines et des dizaines de feuilles d'impôts en retour, nous demandant de rechercher des dégrèvements supplémentaires ou nous invitant, dans les meilleurs des cas, à obtenir des délais supplémentaires pour s'acquitter. Il y a là un état de choses que nous devons retenir, un fait qui ne s'est jamais produit et qui montre sur ce point qu'il serait particulièrement dangereux de s'engager plus avant dans la voie de cet appel au concours fiscal de nos concitoyens. (*Très bien !*)

Je signale ce double aspect, sur le plan politique — je n'y insisterai d'ailleurs pas, tant d'excellentes choses ont été dites — et sur le plan de la menace fiscale que peut représenter pour nous ce projet. Nous estimons que nous sommes engagés dans une voie inquiétante, d'autant plus que ce projet reste indéfini.

Bien sûr, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, vous avez fait des déclarations fragmentaires sur ce que sera ce projet. Mais M. le Premier ministre, tout récemment encore, déclarait qu'il n'y avait aucun texte établi. Nous allons donc aller au référendum qui comportera plusieurs questions pour une seule réponse, sans que le Parlement ait même connu le texte et a *fortiori* sans que nos concitoyens en aient connaissance.

On leur demandera de se prononcer sur une question de principe...

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Non, monsieur le sénateur, sur un texte !

**M. André Morice.** Est-ce que le texte qui sera soumis au référendum comportera toutes les précisions nécessaires ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Mais bien sûr, l'article 11 le prévoit.

**M. André Morice.** Pourquoi ne pas le soumettre aux assemblées ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Parce que c'est la voie de l'article 11 !

**M. André Morice.** Je pense tout de même qu'il serait préférable, si ce texte doit être établi et soumis aux électeurs par voie de référendum, qu'il fût d'abord présenté aux assemblées. Vous consultez les assemblées comme toutes les organisations et vous tenez compte, au même degré, des avis des uns et des autres. Dans un régime parlementaire les assemblées politiques auraient dû avoir connaissance du texte complet avant de se prononcer.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Voulez-vous me permettre de vous interrompre, monsieur le sénateur ?

**M. André Morice.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Il y a une différence essentielle entre les consultations faites ces derniers temps auprès des conseils généraux et de nombreux organismes et la consultation qui est faite aujourd'hui au Sénat et celle qui a été faite la semaine dernière à l'Assemblée nationale sur le même sujet. En effet, les divers organismes ont été consultés sur des thèmes de réflexion qui posaient des problèmes, alors que la consultation faite devant le Parlement concerne un projet précis.

**M. André Morice.** Monsieur le ministre d'Etat, vous vous contentez de peu. En fait de précisions dans les projets, vous nous avez donné seulement un certain nombre de lignes générales et nous pensons, nous, que dans cette consultation qui s'est faite très largement, vous tenez un compte égal des avis formulés par les uns et les autres, qu'il s'agisse des syndicats de coiffeurs, comme on l'a dit cet après-midi, d'une ville ou d'un département. Dans les pourcentages qui nous ont été communiqués, on nous a dit : 35 p. 100 des Français se prononcent ainsi, 65 p. 100 se prononcent autrement. Les avis des uns et des autres ont, à nos yeux, la même valeur...

**M. Gaston Monnerville.** Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

**M. André Morice.** Bien volontiers, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Monnerville, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Gaston Monnerville.** Je désire apporter une précision. M. le ministre d'Etat vient de déclarer qu'on a, dans le pays, consulté notamment les conseils généraux et certains autres organismes et qu'en ce moment on consulte le Parlement. Je m'élève contre cette affirmation. On ne consulte pas vraiment le Parlement.

Nous avons été appelé à délibérer au titre des conseils généraux sur des thèmes écrits de réflexion. Il nous a été demandé de nous prononcer. Les conseils généraux en ont délibéré et ont fait parvenir leur réponse au Gouvernement. Ici, on ne nous demande rien du tout. Des discours sont faits, mais nous n'avons pas le droit de rédiger un avis quelconque. A la fin de cette « conversation » il n'y aura pas eu délibération en ce sens qu'aucun vote ne sera émis. Telle est la différence. On a demandé dans le pays un avis écrit envoyé au Gouvernement qui, d'ailleurs, l'a publié dans un texte que nous avons reçu, mais on ne demande pas au Parlement de donner d'avis. Le point essentiel, c'est que nous ne votons pas. Et ce contre quoi je m'élève précisément — je le dirai quand j'interviendrai à la tribune — c'est que, par cette espèce de façade de consultation, de faux-semblant, on ira dire au pays que le Parlement a donné son avis, ce qui est inexact. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. André Morice.** Je crois, en effet, qu'il est difficile d'admettre comme valable cette consultation faite devant un Parlement sans texte formel, sans vote final, ce qui eût tout de même fait connaître les décisions des Assemblées.

Vous avez cependant donné un certain nombre d'indications fragmentaires — je le disais il y a un instant — et vous avez parlé, avant même que la consultation ne soit achevée, de 21 régions de 21 assemblées régionales, ce qui semble indiquer que, quels que soient les résultats de la consultation faite à travers le pays, l'idée du Gouvernement était arrêtée avant même que cette enquête soit lancée.

Une précision a cependant été donnée, me semble-t-il, c'est celle affirmant que dans les assemblées régionales de demain les députés seraient membres de droit. Il y a là quelque chose qui nous choque quelque peu, car nous pensons que dans cette assemblée régionale tout le monde doit être soumis à l'élection et au jugement du suffrage universel, qu'il soit direct ou indirect.

Au surplus, si je regarde ce qui se passe dans ma propre région, celle des pays de la Loire, je constate que nous avons 26 députés, dont 19 relèvent de la majorité. 26 députés ! Je ne nie pas l'intérêt que peut représenter le fait que les députés soient associés à nos travaux, mais quels seront donc les effectifs des assemblées régionales ? Est-ce que ce n'est pas là un moyen de trouver une majorité de fait, compte tenu des résultats des dernières élections législatives ? Peut-on savoir à ce point du débat, puisque, nous dit-on, les projets sont assez avancés, quels sont les effectifs de ces assemblées pour que nous puissions déterminer quelle sera la part réservée aux députés par rapport aux représentants des autres catégories ?

La réforme régionale, telle qu'elle est envisagée, nous paraît être un système qu'on met en marche sans trop savoir où il va conduire, sans trop savoir quels résultats il apportera. Pourtant, la réforme régionale est une chose extrêmement importante. C'est une opération qu'il faudrait à tout prix réussir, car elle correspond d'abord au vœu de nos populations, qui souhaitent trouver, au travers de la région, des améliorations aux situations présentes : un raccourcissement des cheminements, une simplification des formalités ; bref, elles attendent de cette réforme un ensemble d'avantages que donneraient certainement une véritable déconcentration et une véritable décentralisation.

Or, on ne réussira pas cette opération de régionalisation sans le concours actif, sans le concours conscient de la population, et je pense très sincèrement que, pour obtenir ce concours, il faudrait rester dans le cadre de la réforme régionale et demeurer dans la logique de ce qui a déjà été entrepris par le Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Je le reconnais volontiers, l'œuvre accomplie dans ce domaine depuis quelques années par le Gouvernement est loin d'être négligeable. Des directives générales ont déjà été données ; le cadre des régions a été établi ; on en a constitué vingt et une en attendant mieux ; on a défini le rôle des métropoles d'équilibre pour éviter précisément que Paris ne continue à se développer, comme il l'a fait jusqu'à présent.

Où en sommes-nous sur ces deux points ? Dans chacune des vingt et une régions, on a créé les Coder. Nous savons comment elles fonctionnent. Sans médire d'elles, elles en étaient arrivées à un point où elles se condamnaient elles-mêmes. Les Coder n'étaient plus que le rappel des conseils d'arrondissement de

jadis où aucune décision ne pouvait être prise. Elles se bornaient à éterniser les décisions prises à l'échelon des préfets — mieux, à les constater — sans avoir à en discuter ; les vœux exprimés par les Coder ne donnaient lieu à aucune suite.

Il fallait donc sur ce point arriver à une réforme profonde, faute de quoi les Coder n'auraient plus porté aucun intérêt à la mission qui leur était confiée. Cette situation devait donc conduire le Gouvernement à modifier sur ce point le fonctionnement des régions.

Quant aux métropoles d'équilibre, dont l'idée est excellente, je serais mal placé pour ne pas en convenir, elles n'ont pas reçu les moyens d'exécution leur permettant de jouer leur rôle. M. le ministre délégué chargé du Plan et de l'aménagement du territoire a, il y a quelques jours, à Nantes, excellemment défini le rôle d'une métropole, grand centre provincial de poids : réanimation de la vie régionale, rayonnement sur l'ensemble de la région, stimulation pour tous les autres secteurs, point de fixation et d'accrochage, évitant le départ de la population. Je sous-entends pleinement à une telle définition qui me paraît tout à fait convenir à la conception des métropoles qui ont été, vous vous en souvenez, fixées par une excellente étude du Commissariat au Plan de mars 1963, qui a défini les critères présidant au choix de ces métropoles.

Je sais bien, mes chers collègues, que j'aborde là un problème qui risque de ne pas me valoir votre assentiment à tous, car chacun de nous, devant ses propres responsabilités, dans sa propre ville, dans sa propre commune, a tellement à faire qu'il craint de voir ce développement des métropoles se faire à son détriment. Je comprends ce sentiment d'autant mieux que la ville que j'ai l'honneur d'administrer en tant que maire est, avec Saint-Nazaire, une métropole d'équilibre. Je comprends et partage vos soucis, j'en mesure l'ampleur et chacun de vous peut penser que les métropoles se développeront au détriment de sa propre collectivité, ce qui vous conduit à être assez réservé sur le développement des métropoles.

Eh bien ! je pense que raisonner ainsi est une erreur. Nous estimons, nous, que les villes qui sont métropoles d'équilibre doivent se faire accepter ; et pour se faire accepter des autres collectivités, il est essentiel qu'elles n'enlèvent rien aux autres villes mais au contraire qu'elles leur apportent autre chose. Je pense que cela est possible, sous certaines conditions.

Il faut d'abord que l'on mette ces métropoles en état de jouer leur rôle. Il faut que les services rares y soient concentrés pour se disperser au fur et à mesure du développement des autres cités de la région. Il faut que l'université ait là son principal centre pour essaimer un certain nombre de facultés au fur et à mesure du développement des autres villes de la région. Il faut généraliser l'industrialisation, développer les sous-traitances dans les centres secondaires, procéder au développement agricole par la création d'industries consommatrices des produits de la terre.

Il faut aussi, pour équiper ces métropoles, leur donner des moyens de communications rapides. Une des causes de ce qu'on a appelé le désert français autour de la capitale a été précisément la convergence de tous les moyens de transport, de toute nature, vers la capitale. Dans une région comme la nôtre, alors que Rennes est distant de Nantes de 100 kilomètres, il faut aux trains qui vont de Nantes à Rennes, quatre heures, et à ceux qui reviennent de Rennes à Nantes, deux heures seulement, sans doute parce que lorsqu'on descend du Nord au Sud, le cheminement est plus facile. (*Sourires.*)

Pour aller à la ville de Brest, qui est distante de 300 kilomètres, il faut sept heures de chemin de fer.

Comment voulez-vous qu'une région puisse se développer dans son propre cadre, si on ne lui permet pas de profiter de moyens modernes, de communications de haute qualité : autoroutes, relations ferroviaires rapides, communications téléphoniques et postales ? Comment voulez-vous que ces régions se développent si elles ne disposent pas de ces éléments essentiels ?

Il faut aussi que la métropole d'équilibre soit chargée de réanimer la vie culturelle de toute une région. Nous nous y employons dans notre secteur. Si la métropole d'équilibre mène une action profitable pour l'ensemble régional, elle sera acceptée et elle pourra alors jouer son rôle. D'ailleurs la grande ville ne fait pas le vide autour d'elle, lorsqu'elle est consciente de ses devoirs vis-à-vis des communes rurales voisines. Le dernier recensement a fait ressortir qu'en Loire-Atlantique, à l'encontre de ce qui s'est passé dans bien d'autres départements, la population rurale avait légèrement augmenté, de 0,10 p. 100, ce qui est peu, mais ce qui est tout de même un résultat favorable, puisqu'ailleurs elle avait sensiblement diminué. Le rôle de la grande ville est d'animer les communes qui l'entourent, afin d'éviter cette dépopulation et ce dépeuplement.



La réforme régionale, si on veut la mener à son terme, doit tenir compte de ces éléments. Et puisque le Gouvernement a voulu établir lui-même ces métropoles — avec raison, pouvons-nous penser — il faut qu'il leur permette de remplir la mission qu'il leur a confiée. Mais ces métropoles — et ce sera le dernier point de mon intervention — ne peuvent se développer que dans de grandes régions. Comment voulez-vous qu'une métropole puisse se développer si elle ne rayonne que sur trois ou quatre départements seulement ? Elle ne peut alors jouer aucun rôle dans tous les domaines que j'ai évoqués tout à l'heure.

La grande région est celle qui se rapproche le plus de celle que le Plan a définie comme un élément directeur irremplaçable. Notre intérêt est de voir ces régions se calquer, autant que faire se peut, sur les régions établies par le Plan. Seule la grande région apportera un équilibre économique, et dans l'Ouest, où nous avons connu bien des difficultés et où nous en connaissons encore, les cheminements se font très rapidement maintenant vers la grande région unissant les pays de Bretagne et les pays de Loire.

Je pense aussi que ce qui affaiblit actuellement les régions, c'est qu'elles n'ont pas eu jusqu'à présent une âme, elles n'ont pas eu une action commune. Les départements d'une région sont restés côte à côte, sans chercher à unir leurs efforts, mais au contraire, tirillés bien souvent par des problèmes de rivalité.

Aussi, je suis inquiet lorsque je vois qu'on envisage l'élection des sénateurs de demain ou des conseillers généraux dans le cadre de la région. J'estime que c'est aller trop vite, car la région ne constitue pas présentement une entité telle qu'on puisse se permettre d'élargir le scrutin au-delà du département. (*Applaudissements.*)

Dans une région, je suis convaincu que ce qu'on appelle parfois les rivalités de clochers disparaîtront. Pourquoi ? Parce que nous serons obligés de nous entendre, parce que les grandes options seules se dégageront. Dans cette région de l'Ouest à laquelle je faisais référence, la Loire et l'Océan sont les deux points d'appui sur lesquels nous nous battons. Il nous faut établir des concertations avec les autres villes de la région, engager des actions communes et assurer les répartitions selon les compétences de chaque secteur de la région. Il faut établir entre tous une complémentarité ; et les arbitrages seront internes et sans appel.

Au surplus, un autre élément en faveur des grandes régions est que dans tous les pays d'Europe avec lesquels nous travaillons et nous commerçons maintenant, nous trouvons des entités semblables ; il paraît indispensable que sur le plan français il en soit ainsi.

Je sais, pour avoir déjà développé ces idées, qu'on y répond par quelques arguments. On nous dit notamment : les métropoles n'ont pas pris la taille nécessaire. Jusqu'à présent, nous le déplorons, nous le regrettons infiniment. Mais si les moyens avaient pu nous être donnés, nous aurions déjà pris sans doute la taille nécessaire.

L'argument ne tient pas, car acquérir la taille nécessaire c'est essentiellement un problème de moyens et d'espace.

Comment voulez-vous que dans le carcan d'une petite région, une métropole puisse se développer ? Au surplus, on nous dit : nous maintiendrons les vingt et une régions, mais nous établirons entre celles d'un même grand secteur géographique les coordinations nécessaires.

Je ne crois pas à la vertu de ces coordinations. Maintenir demain vingt et une régions, donc vingt et une assemblées régionales, cela signifie maintenir autant de frontières. Chaque région qui n'aura pas l'entité économique suffisante pour se défendre ne sera pas pourvue de l'esprit de conciliation nécessaire pour travailler en liaison étroite et utile avec les autres régions. Elle aura, au contraire, tendance à se replier sur elle-même et je ne crois pas qu'on puisse attendre, dans une situation semblable, un heureux effet de cette coordination. Très sincèrement, je pense que sans le recours aux grandes régions, la réforme régionale qu'on nous propose est vouée à l'échec. Dans un domaine comme celui-ci, le manque d'audace serait fatal.

Au surplus, en mélangeant les genres, en introduisant dans le projet de réforme régionale des considérations étrangères, en n'allant pas jusqu'au bout de la logique de la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement suivie avec quelque succès depuis quelques années, vous risquez, messieurs les ministres, de gâcher la grande chance que pouvait nous offrir une véritable régionalisation. Et, en définitive, c'est le pays qui en supportera les conséquences. (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

**M. Olivier Guichard**, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Olivier Guichard**, ministre délégué. M. le sénateur-maire de Nantes a parfaitement analysé la politique des métropoles d'équilibre.

Il a, dans son intervention, évoqué le problème de la consultation, dont a parlé également M. Rougeron. Cette consultation a été faite d'une manière très ouverte, c'est-à-dire que nous avons laissé la possibilité à tous les organismes qui voulaient s'intéresser au problème de manifester leur sentiment.

Dans certaines régions, nous avons reçu beaucoup de réponses, dans d'autres moins ; mais ce que je crois important, ce n'est pas tellement l'addition de ces réponses — et l'on a dit très justement qu'il était difficile d'additionner des réponses de caractère quelquefois très divers — c'est la constatation du fait que certaines catégories de réponses ont statué dans le même sens sur les mêmes points.

C'est ce qui apparaîtra clairement quand nous publierons les rapports de la société d'études et de mathématiques appliquées, où vous trouverez plusieurs centaines de tableaux du plus grand intérêt. Ceux-ci montreront les positions prises dans tel sens, sur tel point, par les différentes catégories politiques, professionnelles, sociales. C'était là l'essentiel de la consultation.

J'ai cité tout à l'heure des pourcentages. Sur certains points, et notamment sur celui relatif au nombre des régions, la quasi-unanimité des réponses, tout en reconnaissant que les régions n'étaient pas parfaites telles qu'elles étaient constituées, ont exprimé l'avis qu'il fallait essayer de profiter du capital que constituait l'habitude acquise de travailler ensemble dans le cadre régional pour faire démarrer la réforme dans de bonnes conditions.

Vous savez ce que je pense de ce problème. J'ai eu l'occasion de m'en expliquer publiquement. Je pense notamment que les métropoles d'équilibre, pour lesquelles beaucoup d'équipements supplémentaires ont été faits depuis quatre ans, constitueront de plus en plus, par l'intermédiaire de ces organismes interrégionaux que vous connaissez bien, et qui s'appellent « les zones d'études d'aménagement du territoire », « les zones d'études du plan », « les observatoires économiques régionaux », ces métropoles d'équilibre, dis-je, constitueront des centres d'études interrégionaux qui leur donneront automatiquement une vocation à rayonner sur plusieurs régions. C'est en tout cas le vœu que je forme pour ma part. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. Robert Schmitt.

**M. Robert Schmitt.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, cet après-midi et ce soir, d'éminents collègues qui m'ont précédé à cette tribune ont abordé le thème de réflexion qui nous est proposé, avec compétence certes, avec éloquence et parfois même avec humour. Ils ont su situer les aspects de la réforme au niveau le plus élevé. Permettez-moi à mon tour d'étudier cette réforme sous ses aspects peut-être un peu plus techniques.

Le thème porte sur deux points : la réforme régionale, la réforme du Sénat.

Si j'ai bien compris l'esprit de la réforme que nous propose le général de Gaulle, Président de la République, les deux réformes sont liées. Il s'agit d'assurer la participation au niveau des nouvelles régions et au niveau du futur Sénat, des représentants des collectivités locales et des représentants des milieux socio-professionnels, et de leur donner soit au niveau de la région, soit au niveau de la nation, une compétence plus particulière dans les domaines socio-économiques.

Le Sénat devient ainsi à l'échelon national une réplique des nouvelles assemblées régionales, comme le rappelaient MM. Marciilhacy, Colin et d'autres. C'est, certes, une idée peut-être séduisante, mais, comme je m'efforcerai de le démontrer tout au long de mon exposé, je ne vois pas pourquoi calquer à tout prix la réforme du Sénat sur la réforme des régions.

**M. Joseph Raybaud.** Très bien !

**M. Robert Schmitt.** Car il faut bien le dire, la réforme du Sénat est d'ordre constitutionnel — cela a été dit — comme le rappelait d'ailleurs le général de Gaulle lui-même dans sa conférence de presse annonçant le référendum, tandis que la réforme régionale est du domaine législatif.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Robert Schmitt.** La vérité est que ces deux problèmes sont différents dans leur objet, dans les principes qu'ils mettent en

cause et même dans les difficultés qu'ils soulèvent. On peut soutenir qu'ils auraient mérité deux débats distincts et la seule observation qui pourrait leur être commune est que leur solution, à l'un et à l'autre, aurait dû sans doute être précédé d'un débat sur la réforme des institutions communales.

Examinons d'abord le problème régional et notamment celui de la dimension des régions.

Poser en premier lieu le problème de la dimension des régions qui a donné lieu à tant d'avis, souvent discordants d'ailleurs, nous paraît une mauvaise approche de la question, car la dimension de la région est fonction des compétences qui seront celles des futures régions.

Dans la première hypothèse, on retient des régions dont les dimensions seraient à peu près celles des vingt et un régions de programme.

On sait que leurs compétences resteraient limitées aux équipements scolaires, sanitaires, sociaux et agricoles, au transport, au logement, à la formation professionnelle. Elles auront également pour tâche d'établir un programme régional d'équipement pluri-annuel.

Il faut alors, monsieur le ministre, avoir l'honnêteté d'affirmer qu'à terme les départements sont voués à disparaître.

Je sais que vous avez affirmé à la tribune que rien ne serait changé quant à l'existence et à l'exécutif des communes alors que, récemment, M. Marcellin, ministre de l'intérieur, avec raison d'ailleurs, affirmait que le projet de réforme communale de M. Fouchet serait repris, avec certaines retouches, il est vrai.

Rien ne serait changé, disiez-vous, quant à l'exécutif des départements. Peut-on en conclure, monsieur le ministre, que leur compétence resterait inchangée ? Ne disiez-vous pas tout à l'heure d'ailleurs que leurs activités seraient même accrues ?

Et pourtant, dans cette hypothèse, il y aurait risque de doubles emplois entre ces régions et les anciens départements, ce qui conduirait inéluctablement à la suppression des départements considérés comme désuets et étriés.

M. Michel Debré avait élaboré, en 1946, la création de quarante-cinq nouvelles circonscriptions se substituant aux départements. C'était d'ailleurs aussi l'avis qu'exprimait le président Plevin à l'assemblée des présidents de conseils généraux lorsqu'il disait : « Je ne pense pas que la réforme régionale puisse se concilier avec le maintien de la structure actuelle des départements et des conseils généraux... Si la responsabilité des équipements scolaires, sanitaires, sociaux, routiers, l'organisation des transferts sont confiés à la région il est évident que les conseils généraux ne pourront subsister dans leur forme actuelle. La région sera l'arbre des grandes compétences, disait-il, qui fatalement étouffera les arbrisseaux. »

D'autre part, dans l'hypothèse où l'on retient des régions plus vastes aux compétences plus élargies, cela nous amène à concevoir des régions à la façon des *Länder* allemands avec parlements régionaux et une très large autonomie, centrés sur les métropoles d'équilibre. C'est là une conception d'économiste qui se veut adaptée aux nécessités européennes.

Dans notre pays, la force d'attraction du pouvoir central ne pourrait être compensée que par des ensembles susceptibles de leur faire équilibre. Cela est particulièrement vrai pour les régions qui avoisinent la région parisienne et qui auraient, dans leur cadre actuel, le plus grand mal à faire contrepoids à Paris et à ses environs immédiats.

La création de régions autonomes aurait pour double avantage de faciliter le règlement local des problèmes et de permettre aux forces vives du pays de s'exprimer plus facilement qu'elles ne le peuvent dans les instances nationales. Par là même la tutelle gouvernementale apparaîtrait moins lourde ; par-là même également, les fonctions d'arbitrage du Président de la République s'imposeraient plus naturellement.

Si les assemblées sont dotées de pouvoirs exécutifs, si à travers les métropoles d'équilibre se créent de véritables capitales régionales, Paris ne sera plus le centre unique d'attraction, les déplacements s'effectueront plus volontiers de province à province ou de Paris à province.

C'est bien le sens que donnait à son intervention M. Zimmermann, député du Haut-Rhin, lorsqu'il demandait que l'Alsace soit intégrée dans une région plus vaste englobant la Lorraine et la Franche-Comté pour faire pendant aux trois *Länder* d'outre-Rhin, riches à eux seuls de 14 millions d'habitants, et d'éviter ainsi que l'Alsace ne se trouve poussée dans l'aire d'influence culturelle et économique allemande.

Il faut, par ailleurs, normaliser les rapports entre l'administration et le public. L'administration doit se rappeler que le service public, c'est d'abord le service du public.

En fait, il s'agit de créer des collectivités nouvelles qui seront chargées de certaines tâches d'ordre économique, social ou culturel, pour l'accomplissement desquelles d'Etat s'est révélé à l'expérience trop lointain et les départements trop exigus.

Mais il faut aussi, comme le rappelait à la tribune de l'Assemblée nationale M. Mondon, veiller à ce que l'institution régionale ne soit pas la simple superposition d'un écran supplémentaire entre Paris et les administrés.

Le projet ne devrait pas se réduire à la création d'une nouvelle collectivité sans grand pouvoir, sans autonomie et surtout sans âme. Comme vous le disiez si justement dans vos conclusions, il faut que la réforme permette de trouver la confiance dans un système administratif sorti de l'anonymat et de l'irresponsabilité.

Il résulte de cette double observation, avant d'étudier plus avant les compétences des assemblées régionales, leur fonctionnement, le mode de recrutement de leurs représentants, qu'il est indispensable de fixer en priorité la dimension des régions. C'est ce qui, à mon sens, aurait dû être l'objet d'un premier débat. C'est se rallier à une expérience prudente qui nous aurait permis en tout état de cause de choisir entre la petite région qui, tout en gardant les compétences des départements, se serait mieux adaptée aux exigences de la vie d'aujourd'hui, et la grande région aux compétences nouvelles dans le cadre d'une large autonomie. Enfin, on pourrait imaginer qu'en s'arrêtant au premier choix, ce ne serait qu'une étape qui, si le pays le désirait, devrait nous mener à la seconde.

Je suis, certes, d'accord avec l'idée de créer une conscience régionale. Je crains toutefois qu'une trop grande hâte ne soit préjudiciable à la réussite du projet. Pourquoi ne pas avoir créé une commission spéciale à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui, en rapport avec vos services, monsieur le ministre, aurait étudié pas à pas les intentions du Gouvernement ? Au lieu de découvrir aujourd'hui une partie des intentions gouvernementales, il eût été préférable que nous en débattions dans le cadre d'une commission spéciale, comme ce fut le cas pour l'examen du projet relatif à la création des communautés urbaines.

Toutefois, puisque la procédure choisie a été différente, nous analyserons l'hypothèse qui semble avoir été retenue par le Gouvernement, celle des vingt et une régions de programme à compétence réduite.

Dans l'idée initiale de la réforme gouvernementale, tant au niveau du futur Sénat que des futures assemblées régionales, il ne devrait y avoir qu'un seul collège où les territoriaux et les socio-professionnels seraient tous élus par un scrutin direct ou indirect restant encore à définir, permettant ainsi une meilleure harmonisation de leurs travaux ainsi qu'un partage plus équitable de leurs responsabilités.

Toutefois, si les consultations à travers le pays ont recueilli un écho favorable à la régionalisation, il n'en demeure pas moins vrai que les milieux socio-professionnels ne sont pas partisans d'un collège unique tant au niveau des futures régions qu'à celui du futur Sénat. C'est d'ailleurs l'avis de la plupart des conseils généraux ; c'est également le vœu des C. O. D. E. R., et tous ensemble rappellent que c'est le cas du district de la région parisienne.

Si l'assemblée unique élue au suffrage universel représente peut-être le but à atteindre, il faut bien reconnaître qu'à l'heure actuelle l'esprit régional n'existe pas encore. Aussi me paraît-il souhaitable, au moins dans une période transitoire, de concevoir une assemblée à deux collèges, ce que vous reconnaissiez d'ailleurs implicitement, monsieur le ministre, à l'Assemblée nationale — et vous l'avez répété aujourd'hui — quand, parlant des décisions qu'aurait à prendre le conseil régional, vous demandiez « qu'une proposition ne soit adoptée ou rejetée qu'à condition qu'elle ait pour ou contre elle la majorité de l'Assemblée, mais aussi la majorité des élus au suffrage universel », car quand vous dites : « en cas de contradiction des deux majorités requises, le dernier mot devrait appartenir aux élus du suffrage universel, qui seraient finalement seuls à trancher », c'est bien admettre en toute logique deux collèges, mais c'est aussi une disposition surprenante et compliquée, car si les deux conditions : majorité de l'assemblée et majorité des élus ne sont pas remplies, on procèderait à un second vote auquel les socio-professionnels ne prendraient pas part, de telle sorte que, finalement, une disposition adoptée à une incontestable majorité en première lecture pourrait être repoussée en seconde lecture.

Envisageons maintenant le problème de la constitution de l'assemblée régionale.

Pour le premier collège élu, celui-ci devrait détenir tout au moins une majorité de principe. Dans ce premier stade, la

désignation des élus devrait se faire au second degré. C'est que les élus représentent des collectivités locales auxquelles il faut donner la possibilité de participer à des décisions d'investissement dont elles auront à supporter une part des charges.

Quant au suffrage universel qui, voilà quelque temps, avait encore la faveur de certains, ne tendrait-il pas à mettre en place des demi-députés qui, attachés par priorité aux intérêts régionaux, finiraient par devenir des conseillers contestataires des objectifs nationaux ? C'est sans doute ce que vous exprimiez en disant : « La sagesse populaire observe que les conseillers ne sont pas les payeurs », et en ajoutant : « d'où le risque que les conseillers s'expriment avec légèreté ou démagogie ».

Par ailleurs, le Premier ministre et vous-même nous proposez : « Mieux vaut faire appel aux députés élus dans la région », et vous ajoutez : « Je ne me dissimule pas que l'idée de faire siéger les députés en tant que tels dans un conseil régional prête à controverse. C'est le moins que l'on puisse dire. »

Un journaliste ne titrait-il pas à la fin de la semaine dernière : « Vingt et une régions de non-élus », et, parodiant l'un des premiers projets retenus, il parle du tiers « Palais-Bourbon » ; du tiers « petites collectivités », où se retrouve la quasi-toute-puissance des commissions départementales, des conseils généraux et le tiers ordre patenté et cotisant dont les membres obtiennent trop souvent leurs mandats de 20 ou mieux de 40 p. 100 des voix de leurs pairs.

En fait, j'imagine volontiers que les C. O. D. E. R. furent peut-être la première étape d'une régionalisation, et je veux bien admettre qu'avant de donner aux régions leur statut définitif, il serait judicieux peut-être de rester sur un second palier.

« Il paraît sage de ne pas procéder à de nouvelles élections au suffrage universel », disiez-vous, répondant ainsi implicitement aux propositions de M. Giscard d'Estaing, mais vous répondiez en même temps à M. Frédéric Grindel qui, dans *Notre République*, veut faire passer le président des indépendants pour un provocateur, car ce dernier ne pensait-il pas, comme cet éminent journaliste, que tout se tient : le franc, l'école, la région, la réforme du Sénat ?

De son côté, M. le Premier ministre ne disait-il pas avoir donné priorité aux préoccupations immédiates et pressantes : la monnaie et l'Université. Je crains que ces problèmes ne soient pas encore entièrement réglés. Alors, dans ce cas, quelle différence y a-t-il dans le fonds au moins, entre les propos du président des indépendants et ceux du Premier ministre ?

Pourquoi ne pas rester alors entièrement logique, bien que nous soyons loin des projets initiaux prévoyant une élection au suffrage universel, tant pour les représentants territoriaux que pour les représentants socio-professionnels ?

Pourquoi, puisque déjà vous répondez au vœu des représentants socio-professionnels qui continueront à être nommés, comme ce fut le cas pour les C. O. D. E. R., ne restez-vous pas sur un deuxième palier de votre projet de régionalisation ?

Pourquoi, alors que vous nous proposez, afin d'éviter toute agitation politique, de désigner d'office les députés, ne compléteriez-vous pas cette désignation par celle d'un certain nombre de délégués des conseils généraux, d'un certain nombre de maires de grandes villes et, pourquoi pas, par un certain nombre de sénateurs ? (*Rires et applaudissements sur plusieurs travées.*)

Et puis il faut bien oser le dire : si le Sénat nouvelle formule doit être la réplique des assemblées régionales, pourquoi ceux qui seront désignés à l'échelon national ne le seraient-ils pas au même titre que les députés reconnus aptes à siéger au sein des assemblées régionales ? Je vous pose la question, monsieur le ministre. (*Très bien ! et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

**M. Jacques Duclos.** Il n'en sait rien. Ce n'est pas lui qui décide !

**M. Robert Schmitt.** Si j'ai tenté de trouver une solution qui reste logique avec le début de votre proposition, je ne peux pourtant pas entièrement approuver M. le Premier ministre quand il dit, en suggérant la présence de droit des députés que « les conseils régionaux devraient avoir une composition équilibrée sans introduire dans la région des élus politiques qui seraient en contradiction avec le caractère que l'on entend donner aux régions ». Comme si les députés, dont la vocation est d'ordre politique lorsqu'ils siègent à Paris, ne le seraient plus quand ils siègeraient en province.

Pour le deuxième collège, ce sont les groupes socio-professionnels eux-mêmes qui devraient en désigner les membres. En effet, les critiques dirigées contre les C. O. D. E. R. découlaient principalement du fait que les membres autres que les élus étaient désignés par le préfet. Au Conseil économique,

personne n'a jamais critiqué la désignation des membres par les groupes socio-professionnels. S'il est jugé utile de conserver une représentation des personnes qualifiées, elle ne devrait pas dépasser 10 p. 100 du deuxième collège. On pourrait même, d'ailleurs, envisager de les supprimer.

La représentation des groupes socio-professionnels aurait les avantages suivants : représentation de tous les secteurs de l'économie, ce qui est essentiel ; possibilité d'introduire des jeunes générations : jeunes patrons, jeunes agriculteurs, universitaires. La concertation ne peut se faire que par l'intermédiaire des groupes organisés. La représentation par les groupes socio-professionnels inciterait au développement de ces groupes, syndicats, unions professionnelles, organisations familiales, etc.

J'en viens à la constitution du nouveau Sénat.

Un scrutin du deuxième degré comparable au mode de scrutin actuel, avec, éventuellement, des retouches quant à la désignation des grands électeurs pour obtenir une meilleure répartition entre les régions urbaines et rurales — j'y reviendrai tout à l'heure — et cela non plus dans le cadre départemental, mais dans le cadre régional.

Vous précisez à l'Assemblée nationale que les très grandes régions pourraient être subdivisées en circonscriptions électorales. C'est là une idée à laquelle je souscrirai d'autant plus volontiers que lors d'un entretien que vous avez bien voulu m'accorder, je vous proposais la création de circonscriptions sénatoriales réparties dans les régions avec, au minimum, une circonscription sénatoriale pour les départements peu peuplés et plusieurs circonscriptions par tranche de 250.000 à 300.000 habitants pour les départements les plus peuplés. Ces tranches étant fixées à l'intérieur du département chaque fois que ce sera possible et avec le concours d'un ou plusieurs cantons, chaque fois que ce sera nécessaire, le sénateur serait ainsi le sénateur d'une région, bien sûr, mais garderait un contact plus particulier, plus permanent avec le maire de sa nouvelle circonscription.

Dans le cadre d'une élection régionale par liste, le panachage ne serait autorisé que dans le cadre de la circonscription sénatoriale. Toutefois, que cette proposition soit retenue ou non, je pose le problème de la détermination du nombre des sénateurs territoriaux.

L'analyse de la composition actuelle du Sénat sur la base du recensement de 1962 de l'ancien découpage de la région parisienne nous a amenés à classer les départements, d'une part, en fonction de leur population totale, qui va — excusez-moi pour les chiffres — de 5.600.000 pour l'ancien département de la Seine ou de 2.300.000 pour le Nord, à 81.000 pour la Lozère ; d'autre part, en fonction du nombre d'habitants représentés par un sénateur, qui va de un pour 285.000, en Seine-et-Oise, ou un pour 254.000 dans le Nord, et un pour 80.000 dans la Creuse.

Dans sa conférence de presse, le général de Gaulle déclarait qu'à partir du moment où notre pays, naguère essentiellement rural, devient urbain et industriel, le Sénat ne représente plus la réalité française. Il est évident, en effet, que le Sénat de 1968 n'est plus à l'image de la France d'aujourd'hui. Mais alors, comment répartir, dans le Sénat nouvelle formule, la représentation des collectivités locales ?

En fonction de ces éléments et en fonction de la déclaration du Président de la République, analysons rapidement la représentation des sénateurs, dit « territoriaux », dans les différentes hypothèses dont nous avons pu avoir connaissance. La première est celle qu'on a qualifiée des « trois tiers », soit 100 sénateurs pour les départements, 100 pour les régions et 100 pour la représentation des catégories socio-professionnelles. Il n'est pas concevable évidemment, en se rappelant la formulation du Président de la République, que dans le département du Nord il n'y ait qu'un sénateur comme dans la Creuse ou la Lozère. On peut prétendre peut-être que cette inégalité de représentation serait tempérée pas les 100 sénateurs représentant les régions. Je ne pense pas que cela corresponde à la réalité. Je crois d'ailleurs savoir que cette formule n'est plus retenue.

D'autres hypothèses ont été envisagées, celle qui fixe 150 territoriaux et 150 socio-professionnels, ou 180-120, 200-100. Il semblerait, d'après vos déclarations, que le nombre des sénateurs territoriaux se situera aux environs de 160 élus en métropole, ce qui donnera 25 sénateurs environ pour la région parisienne et trois pour le Limousin.

Pour les assemblées régionales serait prévue la représentation des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des syndicats, des socio-professionnels. Retenir ce principe semble bon *a priori*, mais on doit se rendre compte que, plus encore que dans les conseils régionaux, il faut chercher à garantir la représentation de chaque branche d'activité, au moins un patron, au moins un financier. Comment seront représentés les cadres dont le Sénat a grandement besoin ? Dans la désigna-

tion patronale, un patron de 10.000 ouvriers sera-t-il comparable à un patron de 10 ouvriers ? Comment sera assurée la représentation nécessaire des groupements familiaux, des caisses d'allocations de sécurité sociale. La représentation des travailleurs se fera-t-elle à la majorité de liste ou à la proportionnelle ? Nous courons le risque de voir les travailleurs représentés par un seul syndicat, car, évidemment, chacun d'eux présenterait une liste.

Quand on constate l'absentéisme qui caractérise les élections consulaires, quand on connaît le nombre des salariés qui appartiennent à un syndicat, on peut craindre que l'élection se ferait à la minorité et irait aux candidats des groupements les mieux organisés. Aussi faudra-t-il définir les groupes socio-professionnels qui devraient être représentés à l'échelon régional, mais aussi à l'échelon national, car ce serait l'échelon national qui permettrait d'attribuer au plus grand nombre des groupes socio-professionnels une représentation qui soit partiellement proportionnelle à leur nombre, mais aussi à leur importance économique.

Les sénateurs représentant des collectivités locales étant élus comme par le passé par le suffrage universel indirect, les socio-professionnels étant désignés par leurs pairs, il faut bien admettre, comme je le précisais précédemment, que nous serions en fait en face d'un double collège. Je pense utile de souligner que ce double collège devrait siéger tantôt séparément, tantôt conjointement, aussi bien en commission qu'en séance plénière. Toutefois si, en séance plénière, seuls les représentants élus des collectivités avaient le droit de vote, les représentants socio-professionnels, eux, auraient le droit ou devraient avoir le droit de participer au débat et de déposer et de défendre leurs amendements.

Ayant participé à ces débats, grâce, souvent, à leurs connaissances essentiellement techniques, mais ayant également connaissance des choix auxquels sont soumis les élus dans les questions de budget, par exemple, ils seraient plus à l'aise pour résister aux pressions de leurs groupes socio-professionnels et éviter ainsi des motions ou des votes que d'aucuns pourraient juger démagogiques.

On pourrait très bien imaginer que, dans un débat concernant la sidérurgie, le sénateur socio-professionnel représentant la classe ouvrière exposerait son point de vue de salarié, tandis que son collègue représentant le patronat exposerait le sien. Devant l'arbitre que serait, en définitive, le sénateur territorial, les socio-professionnels pourraient modifier leur argumentation, comme c'était, hélas ! trop souvent le cas dans les discussions paritaires.

En matière de compétence du futur Sénat, le Président de la République est formel. La compétence du Sénat, c'est-à-dire son aptitude à exercer ses fonctions constitutionnelles, sera exclusivement d'ordre législatif. Son action se manifesterait à propos de la seule rédaction des lois et même de la rédaction de certaines lois. Vous dites certes, monsieur le ministre, que le renvoi au Sénat pour examen des projets d'amendements au texte initial ou même des textes déjà examinés par l'Assemblée nationale pourrait intervenir à la demande de la commission compétente de l'Assemblée nationale ou à la demande du Gouvernement, tandis qu'actuellement sénateurs et députés ne peuvent officiellement collaborer par contacts directs qu'au sein des commissions mixtes paritaires dont l'initiative est laissée au Gouvernement. Pourtant, monsieur le ministre, il faut oser le reconnaître, ces commissions mixtes paritaires ont souvent permis d'améliorer les textes, amélioration due au système des multiples navettes et s'il peut paraître judicieux d'en réduire le nombre, il serait regrettable qu'un texte ne puisse être revu que sur la seule demande de l'Assemblée nationale. Ne disiez-vous pas vous-même, en parlant de la collaboration des deux assemblées dans le passé : « Le Sénat n'intervient qu'après que l'Assemblée nationale se soit déjà prononcée. » L'Assemblée nationale peut donc ne pas tenir compte des avis du Sénat et, si l'affaire est importante, elle peut répugner à se déjuger.

Dites-moi combien de fois elle demandera au futur Sénat de revoir un texte amendé par un ou plusieurs de ses membres et si l'on veut se référer à un passé récent, il faut bien admettre, comme le soulignait aimablement à notre égard M. le président Mondon, peu nombreux sont les textes qui ont été votés dans ces conditions et tout à l'heure, à la tribune, cela a été dit et on rappelait la loi sur la T. V. A., la loi financière, la loi sur les sociétés, la loi sur les régimes matrimoniaux, et j'en passe.

Aujourd'hui vous ne parlez plus de compétence législative ou plutôt, je ne voudrais pas vous contredire lorsque vous indiquez : « Si l'on considère que le Sénat actuel a des compétences législatives, alors oui, il les gardera ; si, par contre, compte tenu de la Constitution de 1958, il ne les a plus entièrement, alors le Sénat ne les aura pas davantage. » Vous précisiez

aussi : « Le Sénat aura la faculté de se prononcer sur toutes les questions économiques, sociales, scolaires, universitaires et en outre sur tout ce qui concerne l'administration communale. »

Je tiens toutefois à rendre hommage à M. le Premier ministre pour avoir solennellement affirmé que le nouveau Sénat doit demeurer au sein du Parlement. Je le crois profondément. Encore faut-il lui donner un but, une figure et des fonctions qui lui permettent de jouer le rôle qui lui revient dans la République avec la dignité et l'efficacité convenables.

Le Sénat doit rester le grand conseil des communes de France, dès lors qu'un compte plus équitable sera tenu du facteur démographique. Etant confiné dans ses nouvelles tâches, il est donc implicitement condamné à perdre toutes les attributions d'ordre politique qui s'attachent actuellement à l'exercice de sa mission. Le problème mérite toutefois d'être posé car la matière est importante. Les sénateurs conserveront-ils le droit de poser des questions écrites, des questions orales, de former des commissions de contrôle, des commissions d'enquête, bref, de surveiller en permanence la vie du Gouvernement ?

C'est avec plaisir qu'en début d'après-midi je vous ai entendu dire que le futur Sénat garderait le pouvoir d'amender, alors qu'il y a quelques jours, à l'Assemblée nationale, vous déclariez que le Sénat n'aurait plus le droit d'amender des textes, mais seulement celui de proposer des amendements qui seront transmis à l'Assemblée nationale. Celui qui déposera donc un amendement ne pourra plus le défendre personnellement. Il sera défendu par l'éventuel représentant du Sénat à l'Assemblée nationale. En aura-t-il les moyens à titre personnel ou au titre des idées politiques qu'il a à défendre et qui ne sont pas fatalement nécessairement celles de celui qui a déposé l'amendement.

Cette question reste imprécise, tout comme d'ailleurs l'information qui consiste à rappeler que le Sénat n'a pas à se préoccuper que des seuls problèmes sociaux et économiques à l'exclusion des problèmes proprement politiques. Quelle est, dans ce cas, la définition exacte du domaine politique ? Dans la note présidentielle, le Plan et le budget restaient de la compétence du Sénat. Tout à l'heure, vous avez bien parlé du Plan, monsieur le ministre, mais vous avez passé sous silence le budget.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Non, j'ai parlé aussi du budget !

**M. Robert Schmitt.** Le budget est-il de la compétence politique ou économique ? En répondant à M. Legaret, vous êtes resté muet sur le budget. A mon tour de vous poser la question.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Je réponds volontiers, mais je l'ai déjà dit : le budget est une loi à portée économique et financière.

**M. Robert Schmitt.** Merci, monsieur le ministre, mais la volonté de donner au Sénat une compétence purement législative ne devrait pas, pour autant, priver cette nouvelle assemblée de tous les moyens d'investigation essentiels pour remplir sa mission législative. En effet, la disparition de toutes les techniques actuelles d'interrogation ou d'investigation rendrait inopérante l'action législative quelle que soit la nouvelle assemblée. Légiférer, c'est d'abord interroger. Même ramené au rang de simple donneur d'avis, le Sénat ne peut être privé des sources d'information constituées par les questions, les auditions de ministre, les missions d'information indispensables à la mise sur pied d'une législation efficace. Il semble sur ce point que le président de la République ait répondu partiellement à notre attente en précisant, lors de sa conférence de presse, que des ministres seraient entendus par le nouveau Sénat. Il admettait donc, au profit de la nouvelle assemblée, l'attribution de certains moyens d'investigation.

En réduisant le champ d'application de la nouvelle assemblée aux seuls projets d'ordre économique et social, a-t-on mesuré la portée d'une telle innovation ? Car, de même que la constitution de 1958 a créé des procédures permettant d'assurer le respect du partage des compétences entre Gouvernement et Parlement, de même il va être nécessaire de mettre sur pied les règles permettant de distinguer, dans l'ensemble des projets de loi, les textes d'ordre économique et social relevant de la compétence du Sénat.

D'ailleurs que faut-il entendre, du point de vue formel, par projet d'ordre économique et social ? Selon quels critères seront alors répartis les projets de loi ? Quel sera l'organisme chargé de trancher les litiges qui ne peuvent pas ne pas se poser ? Il est évident que l'esprit qui animera la mise en œuvre de cette réforme conditionnera très largement sa nature. Dotée d'une compétence législative nettement réduite par rapport au

domaine de la loi tel qu'il est défini par la Constitution, la nouvelle assemblée n'aura qu'un pouvoir consultatif, alors que l'Assemblée nationale aura le pouvoir de décision. Les propos écrits ou oraux du Chef de l'Etat, ainsi que les affirmations de M. le ministre, ont été explicités sur ce point.

Certes, il est prévu, pour les projets de loi à caractère économique et social, que l'Assemblée nationale ne pourra en prendre connaissance qu'après un examen préalable du texte par le Sénat, mais les conclusions des travaux du nouveau Sénat n'ayant par définition qu'un caractère consultatif, il est permis de s'interroger sur le sort réservé à nos travaux par l'Assemblée nationale qui, comme je le rappelais il y a un instant, en vous citant : « pourrait avoir répugnance à se déjuger ».

Quel sera en effet le poids réel du travail du nouveau Sénat sur l'ensemble de la législation ? L'influence exercée par lui dépendra des conditions dans lesquelles les propositions sénatoriales seront présentées. La consultation obligatoire dans la forme risque d'être sans portée réelle quant au fond si la décision finale reste à la discrétion de l'Assemblée nationale sans que celle-ci puisse être liée par l'avis sénatorial.

En présence d'une délégation du Sénat chargée de présenter aux députés les travaux de notre assemblée, les réformateurs ont-ils eu la sagesse de contraindre l'Assemblée nationale à tenir compte, en certaines circonstances et sous certaines conditions, des avis du Sénat ? Comme ce fut le cas sous la IV<sup>e</sup> République pour le Conseil de la République, il serait pour le moins utile que l'avis du Sénat puisse revêtir dans des circonstances exceptionnelles une force contraignante, obligeant par exemple l'Assemblée nationale à se prononcer sur une proposition sénatoriale par un vote à une majorité qualifiée. Même si vous faites siéger un rapporteur du Sénat, disait M. de Broglie, à l'Assemblée nationale, que pèseront ses propos s'il est en contradiction avec la commission de l'Assemblée nationale ? Et s'il parvient par son talent à changer quelque chose, son succès purement personnel ne rejallirait pas sur l'institution sénatoriale, dont l'opinion retiendra surtout qu'elle est irresponsable.

Limitier la mission du Sénat à la fourniture d'avis sans sanction ni obligation, c'est opter pour un monocamérisme de fait ; monocamérisme politique et bicamérisme législatif, disiez-vous cet après-midi !

Il conviendra également de fixer les modalités selon lesquelles les travaux du Sénat s'inséreront dans la procédure d'élaboration de la loi. Il est dit qu'une délégation de cette assemblée sera chargée de présenter ses travaux à l'Assemblée nationale. De quelle manière s'effectuera cette mission de représentation ? Selon quelles modalités la voix du Sénat pourra-t-elle se faire entendre ? Les sénateurs présents à l'Assemblée nationale prendront-ils part aux débats de celle-ci en tant que rapporteurs pour avis ? Seront-ils seulement les porte-parole d'un Sénat consultatif devant la commission compétente de l'Assemblée nationale ? Ces questions méritent d'être posées et examinées avec le plus grand soin.

La réforme du Sénat masque une véritable métamorphose de nos institutions ; les spécialistes en mesurent l'importance, mais sont parfois incapables d'en prévoir la portée. Vous ne serez pas étonné que je demeure avec de nombreux collègues partisans du système bicaméral, même si comme le disait M. le Premier ministre, faisant référence à la Constitution de 1958, le Sénat ne regagne pas pour autant les pouvoirs qu'il possédait jadis.

C'est la meilleure garantie des libertés individuelles et de l'autonomie locale. Cela restera le contrepoids possible aux engouements passagers, et s'il n'est pas dans mon esprit de restaurer le nouveau Sénat dans ses prérogatives du passé, ce n'est pas une raison suffisante pour se priver d'une assemblée qui, demain, pourrait éventuellement être utile dans des conjonctures qui seraient différentes de celles d'aujourd'hui.

Il y a là un « pari constitutionnel » d'une ampleur et d'une gravité considérables. Est-il raisonnable que toutes ces réformes soient menées de pair ? Au lieu de considérer la réforme de la seconde assemblée comme le symbole, le point de départ d'un ensemble de réformes institutionnelles ou administratives, ne serait-il pas préférable d'en faire le point d'aboutissement du renouveau administratif du pays ?

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans dire quelques mots sur le référendum projeté. Il n'est pas dans mes intentions de ranimer une querelle constitutionnelle à laquelle le pays ne s'intéresse plus. Je voudrais simplement vous demander que le texte qui sera soumis aux Français soit clair et complet. Ne retenir que quelques principes qui pourraient paraître essentiels est certes séduisant pour l'esprit. Je crois opportun que soit défini : le nombre des régions, le nombre et le mode d'élection

des sénateurs et conseillers régionaux, territoriaux et socio-professionnels, et enfin les compétences de leur assemblée respective.

Il me semble par contre inopportun de ne pas mettre les socio-professionnels devant leur responsabilité en affirmant clairement que les futures assemblées auront un ou deux collèges, une ou deux sections, de ne pas définir que les seuls élus auront à voter l'impôt ou que les deux collèges auront à prendre leurs responsabilités.

Certes, vous dites, monsieur le ministre : « L'accueil fait au projet du Gouvernement a été largement favorable : la majorité de l'Assemblée nationale a manifesté son accord avec nos objectifs ». Mais c'est parce que bien des points restent vagues et qu'aujourd'hui chacun espère obtenir satisfaction, même si les points de vue de l'Assemblée nationale ont été parfois contradictoires.

On peut se demander comment fera le Gouvernement pour imposer une solution aussi équitable et réaliste que possible pour ne pas additionner les mécontentements et aboutir à une mini-réforme qui, en tout état de cause, ne pourrait plus passionner les citoyens.

Enfin, monsieur le ministre, je voudrais vous rendre attentif au fait que, quand la réforme sera décidée, il serait souhaitable que les sénateurs actuels soient informés non seulement de l'esprit de la réforme, mais de son contenu précis. Pensez à la campagne pour le renouvellement du tiers du Sénat en septembre dernier, où vos amis ont bien souvent été dans l'embarras pour informer les électeurs sur l'avenir même du Sénat. Je me plais à imaginer que, cette fois, ils seront, avec tous leurs collègues d'ailleurs, plus largement informés pour qu'en tout état de cause ils puissent, selon leur conscience, militer pour ou contre ces réformes.

Telles sont les observations que l'on peut formuler à propos de la réforme régionale, et plus particulièrement de la réforme du Sénat.

Il est certes gênant pour un sénateur de paraître défendre en quelque sorte sa place, pour reprendre des critiques aussi superficielles que faciles. (*Murmures.*)

Il n'en reste pas moins vrai que, devant les difficultés que connaît aujourd'hui le pays, il est peut-être d'autres priorités que celle des réformes dont nous parlions !

Vous semblez en être conscient, monsieur le ministre, puisque, si l'on en croit la presse, vous auriez affirmé que le référendum aurait bien lieu dans le cas où la conjoncture s'y prêterait ; mais vous disiez également en plaidant pour la désignation d'office des députés — excusez-moi de me répéter — « pour éviter toute agitation politique ».

Aussi, dans ces conditions, pourquoi ne pas retenir, par exemple les propositions de M. de Broglie à l'Assemblée nationale, tendant, pour assurer le développement de la démocratie politique et économique, à modifier le corps électoral du Sénat en ajoutant aux électeurs traditionnels les élus des chambres de commerce, d'agriculture et de métiers, des représentants des professions libérales et des organisations professionnelles, syndicales et patronales, obtenant ainsi un corps électoral plongeant ses racines dans les réalités d'aujourd'hui et évitant la division du futur Sénat en collèges à compétences différentes ? M. de Broglie concluait ses propositions par cette phrase : « Vous n'aurez pas à modifier la soixantaine d'articles de la Constitution à laquelle vous contraindrait une autre conception ! »

C'est dans le même esprit que je voudrais rappeler la proposition de notre excellent collègue le professeur Prélot tendant à incorporer au Sénat actuel un certain nombre de sénateurs issus des futures régions et prévoyant un travail en symbiose avec le Conseil économique.

Pourquoi, monsieur le ministre, ne pas faire confiance à notre assemblée pour se réformer elle-même, même si le Président de la République a cru devoir affirmer « qu'il serait inconvenant d'attendre du Sénat qu'il mette un terme lui-même à ce qu'il est » ?

Pourquoi au moment où l'on demande au pays tout entier de participer à son redressement, ne pas faire confiance à ceux qui ont si souvent servi leur pays ? (*Très bien ! au centre gauche.*) Vous avez parlé de conjoncture, monsieur le ministre. Soyez assuré de la réussite du plan de redressement financier qu'entreprend courageusement le Gouvernement est également mon vœu le plus cher.

En vous priant de m'excuser de la longueur de mon propos — mais vous savez, monsieur le ministre, combien ces problèmes me passionnent — j'ajoute que je serai heureux si, par mes réflexions, j'ai pu apporter ma modeste contribution à l'avenir des réformes envisagées et à l'avenir de notre pays. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** A ce point du débat, le Sénat voudra sans doute interrompre ses délibérations. (*Assentiment.*)

**M. Geoffroy de Montalembert.** Monsieur le président, je suppose que la proposition de M. Prélot ne pourra pas venir en discussion avant mercredi.

**M. le président.** Elle ne viendra certainement en discussion que mercredi, car quinze orateurs sont encore inscrits sur la communication du Gouvernement.

**M. Geoffroy de Montalembert.** Je vous remercie, monsieur le président.

— 8 —

#### DEPOT D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, le projet de loi de finances pour 1969 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 101 distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. (*Assentiment.*)

— 9 —

#### REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel pourrait être l'ordre du jour de nos prochaines séances publiques du mardi 17 décembre.

A dix heures, première séance publique :

1. — Suite du débat sur la communication du Gouvernement sur la réforme de la région et du Sénat.

2. — Discussion des conclusions du rapport de M. Marcel Prélot, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur les propositions de loi organique : 1° de M. Marcel Prélot tendant à confirmer et à élargir la représentativité et la compétence législative du Sénat en tant que chambre des communes, des départements et des régions ; 2° de M. Edouard Bonnefous tendant à modifier certains articles du code électoral relatifs à la composition et au renouvellement du Sénat. [N° 2 (1968-1969), 55 (1965-1966) et 88 (1968-1969).]

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public lors du vote sur l'ensemble.

A quinze heures, deuxième séance publique :

1. — Réponses aux questions orales suivantes :

I. — M. Roger Gaudon demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la fonction publique de bien vouloir lui préciser le sens exact qu'il faut donner aux déclarations que lui attribue la presse.

Interprète de la légitime émotion causée dans la fonction publique qui demeure à ses yeux également comme l'une des meilleures du monde pour sa compétence, son sens civique, il estime que de telles déclarations ont pour but de masquer

les raisons d'un fonctionnement non satisfaisant du côté des moyens, de l'organisation et de la décision dont il porte la responsabilité.

Il aimerait qu'il lui précise si ses déclarations n'ont pas pour objet à la fois « d'estomper » le droit de grève de certains fonctionnaires et de « traiter à l'égard de la grève les fonctionnaires comme le secteur privé ». (N° 893 — 5 décembre 1968.)

II. — M. Roger Gaudon prie M. le ministre des transports de bien vouloir lui préciser les raisons pour lesquelles la représentation de la fédération C.G.T. des cheminots au conseil d'administration de la S. N. C. F. n'est pas assurée, malgré les engagements pris le 29 août par M. le Premier ministre lors d'une entrevue avec la C. G. T. Il lui demande quand il compte faire entrer en application cette mesure. (N° 894 — 5 décembre 1968.)

2. — Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 1969, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. [N° 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 ; 81 ; 101 (1968-1969). — M. Marcel Pellenc, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi.

3. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises. [N° 76 et 100 (1968-1969). — M. Jean Gravier, rapporteur de la commission des affaires sociales.]

4. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie. [N° 82 et 99 (1968-1969). — M. Jean-Marie Louvel, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.]

5. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie. [N° 83 et 95 (1968-1969). — M. René Jager, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan.]

6. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. [N° 84 (1968-1969). — M. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, de règlement et d'administration générale.]

Il n'y a pas d'opposition?...

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 17 décembre à une heure cinq minutes.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
MARCEL PÉDOUSSAUD.

**Erratum**

au compte rendu intégral de la séance du mardi 3 décembre 1968.

**BUDGET DE L'INTERIEUR**

Intervention de M. Claude Mont, page 1682, 1<sup>re</sup> colonne, rétablir l'avant-dernier alinéa dans la rédaction suivante :

« En ces temps, priorité est donnée à la réforme régionale. Mais de quoi s'agit-il ? Contrairement au cas précédent, nul n'a été consulté sur un schéma. Pourquoi ? Alors que le sentiment unanime est que le consultant a déjà sa forte conception à ce sujet et qu'il ne tient évidemment pas à égale valeur tous les avis recueillis et aujourd'hui — ou plutôt hier — curieusement débités sous forme de statistiques. »

**Proposition de la conférence des présidents.**

Ordre du jour complémentaire.

La conférence des présidents a fixé au jeudi 19 décembre 1968, à quinze heures, la discussion des conclusions du rapport de la commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat (n° 58 et 97, session 1968-1969).

**NOMINATION DE RAPPORTEURS**

(Art. 19 du règlement.)

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**M. Brun** a été nommé rapporteur du projet de loi (n° 49, session 1968-1969), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de l'expertise douanière.

**M. Bajeux** a été nommé rapporteur du projet de loi (n° 93, session 1968-1969), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant certaines dispositions du code rural et de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole.

**M. Vadepied** a été nommé rapporteur de la proposition de loi (n° 86, session 1968-1969), de M. Godefroid adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'institution du paiement du lait en fonction de sa composition et de sa qualité bactériologique.

**M. Pauzet** a été rapporteur de la proposition de loi (n° 87, session 1968-1969), de M. Hauret, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la protection des aires de production des vins d'appellation d'origine contrôlée.

**FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION**

**M. Louvel** a été nommé rapporteur du projet de loi (n° 82, session 1968-1969), adopté par l'Assemblée nationale, portant régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES**

**M. Jozeau-Marigné** a été nommé rapporteur, en remplacement de M. Nuninger, démissionnaire, de la proposition de loi (n° 66, session 1968-1969), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier les articles 832 et 832-2 du code civil, concernant l'attribution préférentielle d'une exploitation agricole.

**M. Molle** a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi (n° 93, session 1968-1969), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant certaines dispositions du code rural et la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, dont la commission des affaires économiques est saisie au fond.

**QUESTIONS ÉCRITES**

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 16 DECEMBRE 1968

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

**8082.** — 16 décembre 1968. — **M. Pierre Schiele** expose à **M. le ministre de l'économie et des finances** que l'article 39 de la loi de finances rectificative n° 62-873 du 31 juillet 1962 a posé le principe d'une réglementation du titre de conseil ou de conseiller fiscal et stipulé que les modalités d'application de cette réglementation seront fixées par décret. A la question posée par **M. Richard**, député, de savoir si le décret en cause paraîtra dans un avenir prochain, il a été répondu (*Journal officiel*, Débats A.N., du 5 mai 1966, p. 1087, n° 13612) que la date de sa publication ne pouvait encore être précisée, puisque les autres départements ministériels intéressés devaient être consultés, chacun en ce qui le concerne. Deux ans après cette réponse et six ans après l'intervention de la loi, il lui demande s'il espère enfin être en mesure d'annoncer la parution prochaine du décret d'application en question.

**8083.** — 16 décembre 1968. — **M. Marcel Nuninger** expose à **M. le ministre d'Etat chargé des affaires sociales** que le centre de sécurité sociale des travailleurs migrants, 11, rue de la Tour-des-Dames, Paris, vient, par circulaire du 31 octobre 1968, d'aviser ses ressortissants que les paiements seraient dorénavant effectués uniquement par mandat-carte payable à domicile. Il lui demande quelles sont les raisons qui ont amené cet organisme à prendre une telle décision contraire à la doctrine des postes et télécommunications qui cherchent à réduire les paiements à domicile, et à l'intérêt des assujettis qui préfèrent le paiement par virement postal ou bancaire.

**8084.** — 16 décembre 1968. — **M. Jean Aubin** expose à **M. le ministre d'Etat chargé des affaires sociales** que la loi de finances rectificative pour 1969 a prévu la suppression de la taxe sur les salaires pour un certain nombre d'obligataires, tels que, notamment, en dehors de certaines entreprises, les collectivités locales. Mais les établissements hospitaliers publics ne sont pas classés parmi ces collectivités locales et restent assujettis à la taxe sur les salaires, dont les taux sont les suivants, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1968 : a) 4,25 p. 100 pour tous les salariés ; b) une majoration de 4,25 p. 100 pour la fraction des rémunérations individuelles comprise entre 2.500 et 5.000 francs par mois ; c) une majoration de 9,25 p. 100 pour la fraction des rémunérations individuelles dépassant 5.000 francs par mois. Il souligne que la gestion des hôpitaux, dont il faudrait pourtant alléger les charges et améliorer l'équipement, ne s'en trouvera pas facilitée. Il lui demande, en conséquence, s'il n'estime pas équitable et urgent de prendre des dispositions en vue d'exonérer les hôpitaux du paiement de la taxe sur les salaires et des majorations de la T. V. A.