

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^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 36^e SEANCE

Séance du Mercredi 18 Décembre 1968.

SOMMAIRE

1. — Procès-verbal (p. 2148).
2. — Dépôt d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2148).
3. — Dépôt de rapports (p. 2148).
4. — Organisme extraparlémenaire. — Candidature pour la représentation du Sénat (p. 2148).
5. — Code rural et orientation agricole. — Adoption du texte proposé par une commission mixte paritaire (p. 2148).
Discussion générale : MM. Octave Bajeux, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Robert Boulin, ministre de l'agriculture.
Art. 1^{er} bis, 1^{er} ter, 2 bis A, 2 bis, 3, 5 et 7 : adoption.
Sur l'ensemble : MM. Léon David, le ministre.
Adoption du projet de loi.
6. — Permis de construire. — Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2150).
Discussion générale : MM. Robert Laucournet, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Fernand Chatelain, Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement ; Roger Poudonson, Jacques Descours Desacres, Roger Delagnes, René Monory, Paul Massa, Michel Yver, André Barroux, Louis Jung, Alfred Kieffer, Paul Mistral, Antoine Courrière.
Suspension et reprise de la séance : M. le ministre (p. 2161).

7. — Ordre des travaux du Sénat (p. 2161).

8. — Permis de construire. — Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 2161).

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement.

Vote unique, demandé par le Gouvernement, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale et certains amendements présentés au Sénat.

Art. 1^{er} :

Amendement de la commission. — M. Robert Laucournet, rapporteur de la commission des affaires économiques.

Art. 2 :

Amendements de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre, Jean Bertaud, président de la commission des affaires économiques ; Jacques Descours Desacres. — Retrait.

Art. 3 :

Amendement de la commission. — MM. le rapporteur, le ministre.

Art. 4, 5, 6 et 7.

Art. 8 :

Amendement de la commission. — M. le rapporteur.

Art. 9 :

MM. le rapporteur, le ministre.

Art. 10 :

Sur l'ensemble : MM. le président de la commission, Antoine Courrière, Fernand Chatelain.

Adoption du projet de loi, au scrutin public.

Suspension et reprise de la séance (p. 2165).

Présidence de M. André Méric.

9. — Réforme de la région et du Sénat. — Suite du débat sur une communication du Gouvernement (p. 2165).

MM. Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire; Marcel Gargar, Fernand Poignant, Jean Deguise.

Présidence de M. Alain Poher.

MM. Jacques Pelletier, Jean-Pierre Blanchet, Georges Marie-Anne, Robert Vignon, Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat; André Mignot, André Diligent, François Giacobbi, Ladislav du Luart, Etienne Dailly, Guy Petit, Marcel Pellenc, Geoffroy de Montalembert, Gaston Monnerville, Dominique Pado.

10. — Fait personnel (p. 2199).

M. Etienne Dailly.

11. — Organisme extraparlamentaire. — Nomination du représentant du Sénat (p. 2199).

12. — Transmission de propositions de loi (p. 2199).

13. — Dépôt d'un rapport (p. 2199).

14. — Règlement de l'ordre du jour (p. 2199).

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures dix minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique sommaire de la séance d'hier a été affiché.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

DEPOT D'UN PROJET DE LOI DECLARE D'URGENCE

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant le code de l'urbanisme et de l'habitation en ce qui concerne le permis de construire.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 109, distribué, et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 3 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Raymond Brun un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale portant réforme de l'expertise douanière et modifiant diverses dispositions du code des douanes (n° 49, 1968-1969).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 110 et distribué.

J'ai reçu de M. Pierre Giraud un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au personnel enseignant de l'école polytechnique [n° 104 (1968-1969)].

Le rapport sera imprimé sous le numéro 111 et distribué.

J'ai reçu de M. Maurice Carrier un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, remplaçant le général d'armée Catroux dans la première section du cadre des officiers généraux de l'armée de terre et le maintenant sans limite d'âge dans cette position [n° 105 (1968-1969)].

Le rapport sera imprimé sous le numéro 112 et distribué.

J'ai reçu de M. Robert Laucournet un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant et complétant le code de l'urbanisme et de l'habitation en ce qui concerne le permis de construire.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 113 et distribué.

— 4 —

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Candidature pour la représentation du Sénat.

M. le président. J'informe le Sénat que la commission des affaires sociales a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'elle propose pour siéger au sein du conseil supérieur du service social, en remplacement de M. Jules Fil, décédé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

— 5 —

CODE RURAL ET ORIENTATION AGRICOLE

Adoption du texte proposé par une commission mixte paritaire.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant certaines dispositions du code rural et de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole. [N° 102 (1968-1969).]

Dans la discussion générale la parole est à M. le rapporteur.

M. Octave Bajoux, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Moniseur le ministre, mes chers collègues, mes propos seront très brefs car notre ordre du jour est très chargé et j'ai le souci d'épargner vos instants.

Huit articles restaient en discussion devant la commission mixte paritaire. Les divergences portaient parfois sur une question de fond — c'est le cas notamment pour l'article premier *bis* qui détermine quelles exploitations seront soumises à la législation sur les cumuls — mais plus souvent le désaccord était plus apparent que réel. Le Sénat avait tenu, en effet, à apporter à un certain nombre d'articles des améliorations d'ordre rédactionnel ou d'utiles précisions. Vous trouverez d'ailleurs, à ce sujet, toutes indications nécessaires dans le rapport écrit de la commission mixte paritaire.

Celle-ci est parvenue assez aisément à un accord qui tient largement compte des positions exprimées par votre assemblée.

Pour m'éviter, monsieur le président, de reprendre la parole à l'occasion de chaque article, je me permets de vous donner tout de suite et rapidement les précisions suivantes.

A l'article premier *bis*, c'est l'esprit du texte du Sénat qui a été retenu par le retour au texte actuellement en vigueur.

A l'article 1^{er} *ter*, c'est le texte du Sénat qui a été adopté avec une modification rédactionnelle qui n'en altère pas le sens.

A l'article 2 *bis* A nouveau, c'est également le texte du Sénat qui a été retenu. Ce fut d'ailleurs l'occasion de rectifier une erreur matérielle qui s'y était glissée.

A l'article 2 *bis*, le Sénat avait apporté une modification de pure forme et, à l'article 3, il avait complété le texte de l'Assemblée nationale par une précision visant la procédure. La commission mixte paritaire a approuvé ces deux améliorations.

L'article 5 traduit la situation des bailleurs et preneurs qui ont atteint l'âge de la retraite. Ici encore, la commission mixte paritaire n'a pas remis en cause le texte voté par le Sénat et s'est contentée d'apporter une amélioration de forme et deux précisions sur les points d'intérêt secondaire.

A l'article 7, qui concerne l'I. V. D. et les bourses pour mutations professionnelles, les amendements du Sénat ont été retenus.

sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel qui visait d'ailleurs l'amendement présenté par M. Guillard. Enfin, à l'article 11, la commission a confirmé la suppression de cet article, suppression votée par le Sénat.

Telles son, rapidement exposées, les conclusions de la commission mixte paritaire. Je me tiens évidemment à votre disposition pour le cas où vous souhaiteriez obtenir quelques précisions ou quelques explications complémentaires. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. Robert Boulin, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je n'aurai que quelques brèves explications à donner. L'Assemblée nationale avait apporté au texte gouvernemental originaire un certain nombre de modifications. Le Sénat a apporté, comme il le fait d'ailleurs très souvent, non seulement une amélioration rédactionnelle au texte, mais aussi des améliorations sur le fond.

Je tiens, à cet égard, à remercier tout particulièrement votre commission et surtout votre rapporteur qui ont fait en la matière une œuvre très constructive, très positive, et qui aboutit finalement à un meilleur texte qu'à l'origine.

Dans ces conditions, le Gouvernement prend à son compte le texte de la commission mixte paritaire sans y apporter aucun changement et vous demande, par conséquent, de l'adopter en l'état. (*Applaudissements.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte proposé par la commission mixte paritaire.

« Art. 1^{er} bis. — I. — Le deuxième alinéa de l'article 188-1 du code rural est complété par la disposition suivante :

« ... ou d'accroître cette superficie si elle est déjà supérieure à ce maximum. »

« II. — Au cinquième alinéa de l'article 188-1 du même code, sont supprimés les mots :

« ... à moins que leur activité agricole ne s'exerce dorénavant par l'intermédiaire de la société. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er} bis.

(*L'article 1^{er} bis est adopté.*)

M. le président. « Art. 1^{er} ter. — Le début du dernier alinéa de l'article 188-1 du code rural est rédigé comme suit :

« N'est pas soumis à autorisation préalable mais à simple déclaration, sauf lorsqu'il porte sur une ou plusieurs parcelles, le cumul ou la réunion... (le reste sans changement). » (*Adopté.*)

« Art. 2 bis A. — I. — Le deuxième alinéa de l'article 188-5 du code rural est modifié comme suit :

« La commission examine cette demande en tenant compte, tant en ce qui concerne le requérant que l'agriculteur dont l'exploitation est menacée de réduction ou de suppression, de la nature de leur activité professionnelle, de leur âge et de leur situation familiale, ainsi que de la superficie et de la situation des biens qui font l'objet de la demande. »

II. — Le dernier alinéa de l'article 188-5 du même code est modifié comme suit :

Les mots : « ... situés dans des départements limitrophes soumis à réglementation... », sont remplacés par les mots : « ... situées dans des départements différents... ». (*Adopté.*)

« Art. 2 bis. — I. — Le premier alinéa de l'article 188-7 du code rural est ainsi complété :

« La mise en demeure peut aussi être adressée au conjoint de l'intéressé, lorsque la preuve est apportée par l'administration que les deux époux exercent une activité conjointe. »

II. — Le deuxième alinéa de l'article 188-7 du même code est complété comme suit :

« La déchéance du droit d'exploiter peut entraîner la suppression des droits ou avantages accordés par l'Etat. » (*Adopté.*)

« Art. 3. — L'article 188-8 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 188-8. — Est soumise à autorisation préalable toute création ou extension d'exploitation agricole par un industriel

en vue d'utiliser les produits de son industrie ou par un commerçant, chaque fois que cette réalisation se rattache ou peut se rattacher à la principale activité. Le préfet statue, après avis de la commission prévue à l'article 188-2. Les dispositions des articles 188-5 et 188-7 sont applicables. » — (*Adopté.*)

« Art. 5. — I. — L'article 845-1 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 845-1. — Durant la période correspondant à la mission du Fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles, le droit de reprise, tel qu'il est prévu aux articles 845 et 846, ne pourra être exercé au profit d'une personne ayant atteint, à la date prévue pour la reprise, l'âge de la retraite retenu en matière d'assurance vieillesse des exploitants agricoles sauf s'il s'agit, pour le bénéficiaire du droit de reprise, de constituer une exploitation ayant une superficie au plus égale au tiers de la surface minimum d'installation définie en application de l'article 188-3.

« Pendant la même période et si la superficie de l'exploitation ou des exploitations mises en valeur par le preneur est supérieure à la surface minimum susceptible d'ouvrir droit au complément de retraite visé à l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, le bailleur pourra, par dérogation aux articles 837 et 811 (premier alinéa) du présent code :

« 1° Refuser le renouvellement du bail au preneur ayant atteint l'âge de la retraite retenu en matière d'assurance vieillesse des exploitants agricoles ;

« 2° Limiter le renouvellement à l'expiration de la période triennale au cours de laquelle le preneur atteindra ledit âge.

« Dans les deux cas ci-dessus, le bailleur devra prévenir le preneur de son intention de refuser le renouvellement du bail ou d'y mettre fin, par acte extrajudiciaire signifié au moins dix-huit mois à l'avance. Les dispositions du précédent alinéa sont applicables, que le propriétaire entende aliéner ou donner à bail à un preneur âgé de moins de soixante ans, ou exploiter en faire-valoir direct. Dans ce dernier cas, et sauf s'il s'agit pour l'intéressé de constituer une exploitation dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article, il ne devra pas avoir atteint l'âge de la retraite à l'expiration du bail.

« Le preneur ainsi évincé, qui ne se réinstalle pas comme exploitant agricole, est réputé remplir les conditions pour bénéficier du complément de retraite alloué en application des dispositions de l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole.

« Lorsque le preneur a plusieurs bailleurs, il est réputé évincé, au sens de l'alinéa précédent, s'il a reçu congé pour des parcelles correspondant aux deux tiers de la superficie totale des biens loués et s'il renonce à exploiter le dernier tiers, à condition de signifier cette décision au bailleur par acte extrajudiciaire au moins dix-huit mois à l'avance.

« Le preneur évincé en raison de son âge peut céder son bail à l'un de ses enfants ou petits-enfants majeurs, dans les conditions prévues à l'article 832 du présent code. Le bénéficiaire de la cession a droit au renouvellement de son bail.

« A peine de nullité, le congé donné en vertu du présent article doit reproduire les termes de l'alinéa précédent. »

II. — Pendant une période de trois mois à compter de la publication de la présente loi, les preneurs ainsi évincés, mais ayant exercé les voies de recours ordinaire ou extraordinaire et encore dans les lieux, ont la facilité de régulariser la cession dans les conditions ci-dessus. » — (*Adopté.*)

« Art. 7. — I. — La première phrase de l'alinéa inséré par l'ordonnance n° 67-825 du 23 septembre 1967 relative à l'aménagement de l'indemnité viagère de départ allouée à certaines catégories d'agriculteurs, dans l'article 27 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole, est ainsi modifiée :

« Une indemnité viagère de départ, n'ayant pas le caractère d'un complément de retraite, peut être accordée aux agriculteurs qui cessent leur activité ou cèdent leur exploitation dans des conditions favorisant, soit un aménagement foncier en vue d'une meilleure organisation des exploitations agricoles ou d'une utilisation forestière des terres, soit une utilisation non agricole... » (La suite sans changement.)

II. — L'antépénultième alinéa de l'article 27 précité est modifié ainsi qu'il suit :

« Il favorise l'emploi ou le réemploi, dans de nouvelles activités professionnelles et notamment dans des activités connexes à l'agriculture, des agriculteurs, des descendants d'agriculteurs en surnombre et des salariés agricoles en chômage

par l'attribution de bourses en vue de la rééducation professionnelle. La condition de surnombre pour les descendants d'agriculteurs et de chômage pour les salariés agricoles n'est pas exigée dans les zones d'économie rurale dominante dans lesquelles des actions prioritaires ont été décidées et dans celles qui seront définies par décret. » — (Adopté.)

La commission mixte paritaire a maintenu la suppression de l'article 11 décidée par le Sénat.

Sur l'ensemble la parole est à M. David pour expliquer son vote.

M. Léon David. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, suivant l'exemple de M. le rapporteur et de M. le ministre, je serai très bref. Cependant, je veux expliquer notre vote.

Le projet de loi modifiant le code rural officialise la liquidation de centaines de milliers d'exploitations familiales agricoles,

En fait, ce qui n'a pu être obtenu par l'article 7 de la loi d'orientation, que nous n'avons pas votée, le sera grâce à la loi qu'on nous demande de voter maintenant. Nous, communistes, nous nous y refusons.

Le Gouvernement se défend d'être le liquidateur de notre petite paysannerie, mais les faits accusent, et ce n'est pas la comparaison faite entre les déclarations très graves de M. Mansholt et celles de M. le ministre de l'agriculture française qui pourra amoindrir les effets néfastes de ce projet de loi.

Voilà les fruits amères de la politiques anti-agricole de la loi d'orientation et du marché commun, toutes choses que nous n'avons pas votées.

Je sais que des efforts ont été faits par nos collègues du groupe communiste de l'Assemblée nationale. Je sais que notre commission des affaires économiques et son rapporteur ont pu faire accepter quelques modifications de forme.

Le refus de nos propositions en matière de fixation des superficies minima d'installation et des superficies maxima des cumuls, le maintien des discriminations en matière de renouvellement de bail, le refus d'améliorer plus encore les conditions d'attribution de l'indemnité viagère de départ et autres mesures de garantie nous conduisent à voter contre le projet de loi dont les conséquences sont graves pour la paysannerie laborieuse et pour les exploitations familiales.

M. Robert Boulin, ministre de l'agriculture. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture.

M. Robert Boulin, ministre de l'agriculture. Il y a des contre-vérités qui ne peuvent pas résister longtemps à l'examen. Le porte-parole du groupe communiste vient de dire que le ministre de l'agriculture fait une politique anti-agricole. Vous reconnaissez que j'aurais mauvaise mine si telle était la mission que je devais remplir.

Je lis aussi dans *L'Humanité*, que je lis tous les jours avec beaucoup d'intérêt, comme d'autres journaux d'ailleurs, que le plan Boulin est assimilé au plan Mansholt. Je veux bien que l'on dise n'importe quoi, mais dire que le Gouvernement veut détruire l'exploitation familiale alors qu'elle n'est menacée que par le parti communiste en vertu de la doctrine qui est la sienne, c'est un peu exagéré.

La petite exploitation n'est pas menacée par le Gouvernement qui veut la défendre au contraire. Je vous en apporterai la preuve et la démonstration dans le courant du mois de janvier par des mesures tendant à protéger l'exploitation familiale qui, dans un processus d'industrialisation, est la seule à pouvoir faire une politique de qualité.

Il ne suffit pas de dire que l'on défend l'exploitation familiale, il faut en faire la démonstration. Nous la ferons.

Dans ces conditions, le Sénat, suivant en cela sa commission et son rapporteur, peut, la conscience tranquille, voter ce texte qui aide les exploitations familiales et la mutation nécessaire de notre agriculture. (Applaudissements.)

M. Léon David. Je demande la parole pour répondre à M. le ministre.

M. le président. La parole est à M. David.

M. Léon David. Monsieur le ministre, je me suis toujours gardé dans mes interventions d'apporter une note personnelle. Je vise la politique du Gouvernement dont vous êtes, que vous le vouliez ou non, le porte-parole en tant que ministre de l'agriculture pour ce qui concerne les problèmes agricoles.

Quant à la défense de la petite propriété, allez dans nos campagnes et vous verrez !

Si vous avez fait le tour de France, monsieur le ministre, vous n'avez été que dans les grandes villes, vous n'avez vu que les personnalités dirigeantes du monde agricole, en général de grands propriétaires. Vous avez fait le tour des parlementaires et des élus, des préfets, mais si vous parcouriez nos villages et nos campagnes, vous sauriez qui est, dans la période présente, considéré comme le liquidateur des exploitations familiales agricoles, si c'est le Gouvernement gaulliste dont vous êtes l'émanation ou si c'est le parti communiste ! (Applaudissements à l'extrême gauche.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Léon David. Le groupe communiste vote contre.

(Le projet de loi est adopté.)

— 6 —

PERMIS DE CONSTRUIRE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant le code de l'urbanisme et de l'habitation en ce qui concerne le permis de construire. [N° 109 (1968-1969).]

Dans la discussion générale la parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, mes chers collègues, l'examen récent du budget de la construction a démontré clairement, s'il en était besoin, que le pays doit construire beaucoup et vite et que toutes les entraves administratives et réglementaires doivent s'effacer devant cet impératif.

Les rapporteurs ont souligné les difficultés de la technique, les difficultés des financements, les contraintes administratives et le formalisme excessif du permis de construire, représentant à lui seul une des entraves principales à l'acte de construire. Je rappellerai seulement quelques chiffres qui ont été énoncés dans le rapport de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale. Une statistique portant sur 13.700 logements, dont la moitié est située dans la région parisienne, démontre que 2,60 p. 100 des logements obtiennent le permis en un mois, 15 p. 100 en quatre mois, 31 p. 100 en six mois, 18 p. 100 en un an, mais qu'un tiers met dix-huit mois et davantage pour recueillir ce label. Le tiers des demandes du permis de construire reste donc dans les dossiers de l'administration pendant plus d'un an et demi. Ce sont autant de logements pour lesquels on ne pose par de première pierre et qui, dans cette attente, subissent l'augmentation des coûts, si préoccupante à l'esprit du ministre.

Toute tentative pour réduire ces délais et supprimer ces entraves ne peut donc que recevoir l'adhésion de notre assemblée, car elle manifeste un désir de réforme, une remise en cause des méthodes et un souci d'efficacité. Certes, le texte est très imparfait au départ. On ne pourra pas revenir d'un seul coup sur des années de routine. On instituerait d'ailleurs l'anarchie, qui n'est pas une notion compatible avec l'ordonnement de la construction et de l'urbanisme.

Ce matin, la commission des affaires économiques et du Plan a manifesté son inquiétude devant la précipitation du dépôt de ce texte et les conditions d'improvisation dans lesquelles il est examiné. Sans attendre le vote de l'Assemblée nationale, nous avons procédé à des consultations nombreuses dans la profession des architectes, dans celles du bâtiment et obtenu, de divers côtés, des avis de professionnels de la construction.

Votre commission regrette aussi la publicité excessive faite à ce sujet, publicité qui laissait penser à la population que l'heure du libéralisme avait sonné, alors que la porte n'est qu'entre-bâillée. Les élus locaux, les maires que nous sommes, vont encore une fois faire les frais du désappointement qui ne va pas manquer de se substituer à l'euphorie qu'elle a fait naître. J'y reviendrai. (Très bien ! très bien !)

Au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, je voudrais faire une bref rappel historique du permis de construire, préciser quelques considérations générales, analyser les dispositions du projet de loi qui nous est soumis, enfin, faire quelques observations critiques et indiquer dans quelles mesures

ces dispositions législatives nouvelles peuvent être améliorées au cours d'une période expérimentale.

Je traite dans le rapport écrit qui vous est distribué des origines du permis de construire dans notre histoire. Bornons-nous à nous placer à la période de la dernière guerre où l'unification d'une législation disparate devenait de plus en plus nécessaire. Ce fut l'objet de la loi du 15 juin 1943 sur l'urbanisme, annulée et remplacée par l'ordonnance du 27 octobre 1945. Elle créa une sorte de permis de synthèse auquel a été donné le nom de permis de construire et qui se substitua à toutes les autorisations légales antérieures. Le développement de son rôle et de son champ d'application en a fait la sanction globale des diverses règles de la construction et de l'urbanisme.

L'évolution du marché de la construction devait nécessairement entraîner une modification profonde de ce système. La législation actuelle aboutit à conférer au permis de construire un rôle essentiel dans la politique de l'urbanisme.

Le projet de loi qui vous est soumis modifie cette situation sans altérer les objectifs poursuivis. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les conséquences de ce que l'on a pu appeler une mesure courageuse, mais il est temps d'éclaircir certains aspects encore incertains d'une décision dont il convient de dire immédiatement qu'elle n'a qu'une portée très limitée.

Vous trouverez dans mon rapport les grandes lignes de la législation actuelle du permis de construire, arme aux mains des administrateurs et des urbanistes, instrument de régularisation et d'orientation du développement urbain.

Il y a un an, en décembre 1967, la loi d'orientation foncière amorçait déjà une réforme en la matière. Elle se proposait d'abord de simplifier les conditions d'octroi du permis et d'en activer la délivrance. Elle amendait en ce sens certaines dispositions trop rigides du code de l'urbanisme. Elle tendait à généraliser le permis en supprimant les possibilités d'exception prévues à l'article 86 pour les petites communes.

Elle n'autorise l'octroi du permis qu'en cas de conformité avec les normes de la politique de l'urbanisme et l'engagement du demandeur de respecter les règles générales de la construction.

Elle renforce surtout la responsabilité de ceux qui construisent ou font construire, et celle des hommes de l'art.

Elle amorce ainsi l'évolution de la nature du permis, devenu un « accord d'urbanisme » et le « moyen de vérifier que l'insertion d'un nouveau bâtiment dans l'espace urbain est conforme aux règles qui sont posées par la puissance publique pour organiser l'utilisation des sols et préserver l'harmonie des sites architecturaux »

L'instruction du permis de construire ainsi conçu ne pouvait manquer pourtant d'entraîner des lourdeurs et lenteurs excessives.

Ce rappel de la législation actuelle n'a eu d'autre but que de mieux cerner la portée du texte que nous examinons.

Le projet qui vous est soumis prévoit, dans certains cas, la substitution d'une déclaration du candidat constructeur à l'actuel permis de construire.

A un régime d'autorisation administrative, il substitue un engagement privé. A un contrôle *a priori* tracassier, il fait succéder un contrôle *a posteriori*.

Le projet que nous étudions va bouleverser l'état de choses actuel. Il remplace le régime, certes contraignant, de l'acte administratif par celui, apparemment plus libéral, de la déclaration privée. L'expérience seule montrera si la nouvelle formule comporte pour le demandeur, pour les tiers et pour l'administration les mêmes garanties.

Car des problèmes particulièrement complexes se présentent. En effet, que doit-on entendre par « déclaration », que doit-on entendre par « projet » dont on ne nous dit pas ce qu'il est exactement ? Que doit-on entendre par « certification » ? N'est-il pas à craindre que, sous prétexte de supprimer le permis, l'administration ne maintienne les textes en vigueur et ne se décharge en quelque sorte sur les professionnels du soin de vérifier la conformité du projet ?

Que doit-on entendre, enfin, par « engagement » du maître d'œuvre ? N'est-il pas pour le moins aberrant de lui demander de s'engager à respecter la loi et les règlements en vigueur ?

Telles sont les principales questions que s'est posée votre commission et que nous aurons l'occasion de développer lors de l'examen des articles.

Ce texte comporte dix articles. Je les examinerai en détail, je formulerai des observations et je poserai des questions sur tous les problèmes qu'ils soulèvent.

Dans son article 1^{er}, le texte proposé modifie l'article 84 du code de l'urbanisme et de l'habitation qui, lui-même, avait été amendé par la loi d'orientation foncière de décembre 1967. La modification fondamentale apportée au permis de construire par cette loi avait été de dispenser du permis de construire les travaux entraînant modification de la distribution intérieure des bâtiments.

Sans revenir sur cette conception du permis de construire, instrument de la politique d'urbanisme, cet article prévoit, au second alinéa, la suppression de la référence aux clôtures.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement Cointat qui prévoit que, dans les communes de moins de 2.000 habitants, c'est-à-dire les communes rurales, l'aménagement des constructions existantes qui n'a pas pour but de modifier le volume extérieur du bâtiment n'est pas soumis au permis de construire, mais à une déclaration préalable à la mairie. Il est à noter que le recours à cette formule n'est autorisé qu'en dehors des périmètres d'agglomération, dans les hameaux et pour des bâtiments isolés.

Votre commission a estimé que cet amendement, d'apparence libérale, pouvait présenter de graves inconvénients pour les communes ayant opté pour la taxe locale d'équipement. Les terrains en cause étant situés hors des périmètres d'agglomération, ils peuvent se trouver dans des zones non équipées et non desservies en réseaux : par exemple, dans l'hypothèse d'une transformation de bâtiments agricoles en maisons d'habitation, la charge d'équipement pèserait sur la collectivité et il n'y aurait aucune commune mesure entre la taxe perçue et les frais d'équipement engagés par la collectivité. Aussi, dans un souci de précision, votre commission vous propose d'ajouter aux mots : « les volumes extérieurs », les termes : « et la destination ».

L'article 2 est le point important, à notre sens, de ce projet de loi. Il détermine les différents cas dans lesquels le permis de construire n'est pas exigé.

Les dispenses de permis de construire sont conditionnées soit par référence aux organismes constructeurs, soit par référence au statut juridique de certaines parties du sol.

En ce qui concerne les constructeurs, il est prévu que les organismes d'H. L. M. sont dispensés du permis de construire. Par organisme d'H. L. M., il convient d'entendre les offices publics d'H. L. M., les sociétés anonymes d'H. L. M., les sociétés anonymes coopératives d'H. L. M., les sociétés anonymes de crédit immobilier et les fondations d'H. L. M.

En ce qui concerne le champ d'application géographique, la suppression du permis de construire s'applique aux constructions édifiées dans des communes ou parties de communes faisant l'objet d'un plan d'occupation des sols opposables aux tiers. Rappelons qu'il y a opposabilité, selon les termes de l'article 15 de la loi d'orientation foncière, lorsque le plan d'occupation des sols a été soumis pour avis aux conseils municipaux et a été rendu public. Il doit ensuite être approuvé dans les trois ans suivant sa publication, faute de quoi il cesse d'être opposable. En revanche, la dispense de permis de construire ne joue pas lorsque, en application de l'article 15 du code de l'urbanisme, la modification du plan d'occupation des sols ou des plans d'urbanisme a été ordonnée.

Ce texte comporte également la dispense du permis de construire pour les zones d'aménagement concerté et les lotissements.

En d'autres termes, il y a dispense de permis de construire chaque fois que l'affectation et la spécialisation des sols ont été nettement définies.

Il convient de souligner que la mise en œuvre de ces dispositions sera immédiate en ce qui concerne les constructions d'H. L. M. et les constructions réalisées dans des lotissements dont les cahiers des charges ont été approuvés, ainsi que dans le cadre des plans d'urbanisme approuvés, mais qu'elle sera différée dans les zones qui ne disposent pas encore d'un plan d'occupation des sols ou dans les zones d'aménagement concerté. La réforme du permis de construire qui est envisagée marque, certes, une évolution sensible de notre droit de l'urbanisme, mais cette évolution sera progressive.

Enfin, votre commission s'est posé la question de savoir si la formule : « le permis de construire n'est pas exigé » ne pourrait pas être utilement remplacée par les mots : « le permis de construire est supprimé ». Mais, compte tenu de la nécessaire souplesse qu'il convient de conserver à un texte d'application, limitée dans l'immédiat mais susceptible d'extension, il a paru opportun de conserver dans tous les cas aux demandeurs une possibilité de recours au permis de construire.

A l'article 85-1, c'est exception à l'exception. Cet article prévoit que le permis de construire continue d'être exigé dans certaines zones protégées. L'assemblée a ajouté à la liste prévue les sites, les stations classées des sports d'hiver et d'alpinisme, auxquelles nous vous demandons d'ajouter par voie d'amendement les stations de tourisme car le style et l'esthétique sont des éléments essentiels de celles-ci et ne peuvent donner lieu à improvisation.

L'article 85-2 prévoit les formalités à remplir au cas où le permis de construire n'est plus envisagé.

Rappelons à ce propos que le permis de construire, acte administratif et assujéti comme tel à un certain nombre de règles de droit public, est susceptible de donner lieu à un contentieux de droit administratif. Par ce projet de loi, le permis est remplacé par une déclaration préalable faite par « quiconque désire bénéficier des nouvelles dispositions » formule très générale reprise de l'article 84 du code de l'urbanisme.

Cette déclaration préalable doit être accompagnée de trois catégories de pièces : un projet, la certification de ce projet et l'engagement de respecter les dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme. Ces trois catégories de documents appellent de la part de votre commission les observations suivantes.

D'abord, en ce qui concerne le projet, il y a lieu de signaler que, pour aboutir à la simplification recherchée, ce document devrait être très succinct. Pour ce but, il devrait être limité à un plan de situation et un plan masse coté, accompagné de coupes. Par ailleurs, selon les renseignements qui nous ont été communiqués, le constructeur devra fournir des indications sur le terrain, sa superficie, la destination du bâtiment, la surface des planchers et la densité de construction.

D'autre part, il est prévu que ce projet doit être établi par un architecte, un service public administratif habilité ou une personne physique ou morale reconnue compétente, cette dernière catégorie devant être précisée par un décret dont votre commission ne peut que souhaiter la parution prochaine.

Cela nous conduit à nous interroger sur le problème de l'étendue de la mission, des responsabilités et de la rémunération de l'homme de l'art. Le recours obligatoire à un professionnel, qui constitue la contrepartie de la suppression du permis de construire, ne manquera pas de poser des problèmes de méthodes et de coût aux candidats constructeurs. La condition de la réussite est donc liée à la restructuration des professions attachées à la construction, qui exerceront désormais une véritable mission de service public, mais nous pouvons nous demander si la profession y est disposée et si elle y est préparée.

La distinction établie entre l'acte matériel que constitue le projet et son authentification par la personne compétente a été expressément demandée par le Conseil d'Etat, afin que soit mise en lumière la « certification » par l'homme de l'art de la conformité du projet aux règles de l'urbanisme.

L'alinéa c du texte proposé pour l'article 85-2 du code de l'urbanisme stipule que le requérant devra s'engager personnellement à respecter la loi, mais la commission a jugé cette précision juridiquement superflue. L'administration, questionnée par votre rapporteur, a répondu que c'était là une simple reconduction des dispositions de l'article 89 du code de l'urbanisme. Cet argument lui ayant paru sans valeur, votre commission vous propose la suppression de l'alinéa c.

Quoi qu'il en soit, la commission ne peut qu'approuver les dispositions votées par l'Assemblée nationale au début de l'article 85-2 concernant la responsabilité conjointe de l'homme de l'art et du constructeur.

Votre commission s'est préoccupée en outre de ce que devenait dans cette réforme le certificat d'urbanisme. On conçoit que ce document, qui informe le constructeur des règles à observer, va prendre dans la nouvelle loi une importance accrue, puisqu'il déterminera la situation juridique d'un terrain et les règles d'urbanisme à y respecter. Ce document, qui sera d'ailleurs sollicité à une époque antérieure à la déclaration, peut devenir en quelque sorte la première démarche dans la procédure d'une déclaration préalable.

Il est à signaler, à cet égard, qu'une réforme substantielle du certificat d'urbanisme prendra effet le 1^{er} janvier 1969, réforme qui a pour objet d'en améliorer le contenu et l'objectivité.

Dans la circulaire ministérielle du 15 novembre 1968, l'administration s'oblige à s'en tenir aux stipulations que le certificat d'urbanisme mentionne dans les trois mois de sa délivrance.

On peut donc espérer, dans ce domaine aussi, une accélération des procédures.

Un autre problème mérite d'être évoqué, celui des demandes de dérogation aux règles générales d'urbanisme définies par le plan d'occupation des sols, et notamment au coefficient d'occupation des sols prévu dans la loi d'orientation foncière.

Comment sera accordée la dérogation éventuellement demandée par un constructeur ? Comment sera agencée, dans le cadre de la procédure « de déclaration de construire », la procédure dérogatoire ? En cas de contentieux né de l'opposition des tiers, le constructeur devra-t-il exciper d'un arrêté pris par l'administration, arrêté que le juge judiciaire sera tenu de prendre en considération, ou bien le juge judiciaire sera-t-il tenu de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur la validité ou l'interprétation à donner à cette dérogation ?

Votre commission considère que les nouvelles dispositions seront certainement génératrices d'un contentieux important. Le juge judiciaire, déjà surchargé de besogne, pourra-t-il répondre à ces nouvelles sollicitations ?

L'article 85-3 tire les conséquences de la substitution de la déclaration au permis de construire. Les effets qui étaient attachés à celui-ci sont désormais produits par celle-là. L'article se réfère notamment aux conséquences fiscales, mais le terme « notamment » ne rend pas l'énumération limitative. Nous songeons, en particulier, aux primes, aux prêts spéciaux. Pourquoi, dans ces conditions, limiter l'énumération à l'aspect fiscal ?

Votre commission propose deux amendements, l'un qui a pour objet de mieux préciser les dispositions de cet article et à en rédiger comme suit le début :

« Le dépôt de la déclaration entraîne les mêmes droits et obligations que la délivrance du permis de construire », l'autre qui tend à la suppression de la fin de cet article à partir du mot « notamment ».

Dans la mesure où l'on admet que le dépôt de la déclaration entraîne les mêmes effets que l'obtention du permis de construire, il est important de poser le problème de la publicité des déclarations faites par le candidat-constructeur. Selon les renseignements qui nous ont été communiqués, cette publicité sera réalisée sous deux formes : un exemplaire de la déclaration et du dossier joint pourra être consulté en mairie et, surtout, une mention de la déclaration sera affichée sur le terrain. Ces dispositions seront incluses dans le décret d'application prévu à l'article 85-2 du code de l'urbanisme.

Ainsi les tiers pourront user de toutes les voies habituelles en matière de droit privé s'ils estiment subir, du fait de la construction, un préjudice certain, matériel et direct. Ils pourront également agir auprès de l'administration en cas d'infraction aux règlements afin d'amener celle-ci à user des sanctions prévues par le code de l'urbanisme, aux articles 103 et 104.

J'en viens à l'examen de l'article 3. Cet article traite du certificat de conformité délivré lors de la finition des travaux. Il harmonise les textes du code de l'urbanisme avec les dispositions nouvelles introduites dans l'article précédent.

Toutefois, il nous paraît souhaitable de se référer, en matière de conformité, non seulement aux règlements d'urbanisme en vigueur mais également à la déclaration du maître d'œuvre. Le contrôle *a posteriori* doit non seulement porter sur l'application générale des règles d'urbanisme, mais encore sur le projet particulier de construction. A cet effet, votre commission vous propose un amendement tendant à faire référence aux alinéas a et b de l'article 85-2.

Par ailleurs il convient, selon votre commission, de préciser la portée exacte de l'obtention du certificat de conformité, car en l'état actuel de notre droit ce document a surtout pour rôle de confirmer les aides financières, primes et prêts spéciaux du Crédit foncier et de permettre l'attribution de l'allocation-location. Il ne s'agit pas en effet de libérer totalement le constructeur de ses obligations puisque l'administration possède, au-delà de la délivrance de ce document, un droit de visite.

L'article 4 prévoit les sanctions qui, en cas d'infraction, recouvre ce qui a été dit au code de l'urbanisme.

Nous n'avons pas d'observation particulière à présenter sur les articles 5 à 10 sauf en ce qui concerne l'article 8. Il s'agit du maintien dans les lieux en cas de démolition. Ce sujet nous a paru important et la commission souhaite la suppression de ce texte pour le voir traité dans un texte de loi séparé.

Je vais maintenant conclure. Je ne peux pas vous cacher, monsieur le ministre, que la réunion de la commission des affaires

économiques et du Plan, qui s'est tenue ce matin, a été assez partagée. Certains commissaires se félicitent de voir disparaître les carcans qui empêchaient le développement de la construction ; d'autres et surtout des maires ont exprimé une vive inquiétude. Cette inquiétude tient moins au contenu du texte lui-même qu'à la réaction du public dans l'immédiat et c'est la préoccupation dont je faisais état au début de mon rapport. Elle tient compte également des perspectives proches ou lointaines dans l'application de la loi. Les maires vont-ils pouvoir continuer à discipliner la construction sur leur territoire ? A quelles dépenses nouvelles d'équipement ne vont-ils pas être conduits ? Ne doivent-ils pas s'attendre à un foisonnement anarchique de la construction ? Comment pourront-ils le contenir ?

Il serait grave, monsieur le ministre, que par des informations plus ou moins optimistes et hâtives on fasse croire aux Français que désormais le permis de construire est supprimé, alors que le champ d'application est très limité, et que ce soient les élus locaux qui paraissent porter la responsabilité du maintien du permis de construire. (*Très bien ! à gauche.*)

M. Jean Geoffroy. Très bien !

M. Robert Laucournet, rapporteur. Sans doute, la commission a-t-elle été, d'une façon nuancée, favorable à l'adoption de ce texte, sous réserve des amendements que nous vous présenterons, mais elle a manifesté son inquiétude sur les problèmes délicats de l'intervention des hommes de l'art, sur les incidences des honoraires, sur le coût de la construction, sur le transfert du contentieux à la juridiction civile.

Dans ce domaine de la construction, qui est si près des maires et des communes, vous ne réussirez cette réforme que si vous la faites en les associant plus encore à l'élaboration du plan d'équipement des sols et en apportant des solutions aux questions que la commission vous pose dans ce rapport. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Chatelain.

M. Fernand Chatelain. M. le président, M. le ministre, mesdames, messieurs, le Gouvernement a déposé un projet modifiant le code de l'urbanisme en ce qui concerne le permis de construire avec une hâte singulière. La façon dont la discussion s'est déroulée hier à l'Assemblée nationale montre que vous entendez, monsieur le ministre, balayer toutes les hésitations et emporter la décision au grand galop. Nous sommes en droit de nous demander pourquoi.

A notre avis, vos intentions sont moins louables que les motifs que vous avez largement popularisés sur les ondes et dans la presse.

Vous partez d'une situation que vous avez créée, vous ou vos prédécesseurs, par la multiplication des textes et des règlements, vous partez d'un état de fait bureaucratique que vous avez instauré dans les services d'équipement, qui aboutissent à des difficultés inénarrables pour qui veut obtenir un permis de construire, surtout quand il s'agit d'un petit constructeur, car je pourrais vous citer des cas où de grosses entreprises industrielles ou commerciales ont su obtenir le permis de construire dans des délais records.

Il faut alléger, c'est un fait, il faut simplifier, accélérer, mais faut-il pour autant supprimer tout contrôle *a priori* et lui substituer un hypothétique contrôle *a posteriori* pratiquement inefficace. Nous ne le pensons pas. Nous ne pouvons revenir à la construction de caractère anarchique que nous avons connue avant la guerre. Il faut que les projets déposés concordent avec les impératifs non seulement du plan d'urbanisme, mais aussi de la vie locale. C'est pourquoi nous pensons que, dans un délai strictement limité, le maire de la commune doit avoir la possibilité de donner son avis sur la demande de permis de construire déposée, de différer ou d'en suspendre la délivrance en cas de nécessité.

Si le seul souci du Gouvernement était l'allègement des formalités, l'accélération de la construction par une simplification des procédures, il accèderait à ces propositions. Nous sommes bien obligés de déduire de sa position que ce n'est pas là sa préoccupation essentielle et qu'il obéit à d'autres préoccupations.

Le problème de la construction, en particulier de logements sociaux, est une des épines qui gênent le Gouvernement. Laisser croire que par la seule vertu de la suppression du permis de construire on va faciliter le règlement de ce problème, c'est aller un peu vite en besogne. Ce projet de loi a d'abord une vertu de propagande. Vous voulez faire croire que le pouvoir prend le problème du logement à bras le corps. Pour construire, il faut plus, beaucoup plus ; il faut surtout des crédits et toutes les simplifications administratives imaginables seront impuissantes à faire construire un logement de plus si

l'on ne consacre pas plus de crédits à la construction. (*Très bien ! à l'extrême gauche et à gauche.*) Nous ne pouvons, à l'occasion de cette discussion, vous laisser faire croire à ceux qui attendent un toit depuis si longtemps que leur problème va se régler par cette seule mesure. Nous dénoncerons auprès d'eux cet artifice de propagande, qui n'est peut-être pas sans rapport avec la préparation du référendum dont on a beaucoup parlé ces jours-ci ici même.

Il nous semble également que votre projet tend à laisser aux promoteurs privés les mains totalement libres. Vous ne vous en cachez pas, d'ailleurs. Soyez certains qu'ils utiliseront largement les facilités qui leur seront données. Le nombre des scandales auxquels nous avons assisté ces dernières années ne sont pas sans nous rappeler que nombre de ces promoteurs ne sont pas des philanthropes. Dans la mesure où ils seront pratiquement libres d'opérer à leur guise, ils seront amenés à examiner ce que leur rapporterait l'application des règlements ou leur non-application. Or les pénalités qu'ils auraient à subir sont sans commune mesure avec les profits qu'une augmentation de la densification, le non-respect des règlements d'urbanisme de sécurité ou d'hygiène pourraient leur apporter.

Nous allons, nous le craignons, vers la multiplication des constructions au rabais ; nous allons, nous le craignons, revoir les fameuses cités d'urgence de triste mémoire. Ce n'est pas cela apporter une solution au problème du logement.

Il faut construire beaucoup, mais il faut que l'Etat fasse l'effort nécessaire pour cela, plutôt que de réserver son aide aux spéculateurs. Des allègements sont nécessaires, nous sommes tous d'accord. Si le Gouvernement s'oppose aux amendements proposés par la commission, il fera la démonstration que son projet masque des intentions inavouées.

Qu'il ne compte pas sur le groupe communiste pour participer à cette opération, qui place les intérêts de groupes financiers que l'on veut intéresser à la construction et ceux du pouvoir avant ceux des maïs logés et des sans logis. (*Applaudissements à l'extrême gauche et à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Mesdames, messieurs, ce projet de loi a rencontré des censeurs et des laudateurs. Hier, les censeurs étaient plus nombreux que les laudateurs, cela est bien naturel s'agissant d'une question à la fois technique, et même politique par ses conséquences.

Parmi les critiques qui ont été formulées, j'ai rencontré une certaine confusion provenant de ce que, bien souvent, on porte au compte du permis de construire toutes sortes de règles et d'opérations qui n'ont rien à voir avec lui. Je constate avec satisfaction que le remarquable rapport qui vient d'être présenté au nom de votre commission ignore cette confusion et qu'à aucun moment il n'a caché la forêt derrière l'arbre.

Dans ces conditions ma tâche est simplifiée et il me faut simplement expliquer pourquoi j'ai proposé cette loi au Parlement ; ainsi je clarifierai le contenu du texte dans la mesure où il peut susciter des interprétations erronées ou simplement des malentendus. Ainsi les craintes seront-elles apaisées.

Le permis de construire, c'est un fait, est ressenti par l'opinion publique comme un abus administratif. Abus, parce que l'administration exerce en ce domaine une tutelle quasi totale qui fait qu'elle dicte depuis des années au constructeur pratiquement tout ce qu'il doit faire ; abus encore par les délais que cette intervention engendre. De cette lenteur il résulte que, dans près de la moitié des cas, la phase administrative de la construction est plus longue que la phase de réalisation elle-même. Dans certains cas cette phase administrative dure hélas ! plus de dix ans ; j'en connais maints exemples dans la région parisienne. Abus enfin et surtout parce que le permis de construire confère à l'administration un pouvoir discrétionnaire. Elle livre pratiquement le constructeur au subjectivisme, j'allais dire à l'arbitraire, de cette administration à travers quelques fonctionnaires, si bien que ce qui est vrai un jour ne l'est plus le lendemain. C'est une situation à laquelle l'opinion publique est sensible et dont par conséquent il faut tenir compte.

Il y a plus grave à mes yeux, c'est le fait que le permis de construire est actuellement un obstacle au développement de la construction. Je m'attarderai quelques instants sur cette démonstration. Obstacle du point de vue des coûts, d'abord par la lenteur : pratiquement, un mois représente presque 1 p. 100 de la charge foncière. C'est dire que, pour l'ensemble du prix de la construction, une année représente 4 à 5 p. 100 de hausse. C'est dire, par conséquent, que pour des logements à caractère social, comme les habitations à loyer modéré dans les grandes villes, un délai d'un an pour obtenir un permis se traduit en clair par une

hausse des loyers de 4 à 5 p. 100. Faites donc le compte lorsque l'instruction du dossier tarde plusieurs années.

Mais, ce qui est plus grave encore, c'est le manque d'homogénéité des décisions de l'administration. En fait, dans le cadre des directives générales dans le système actuel, chaque direction départementale de l'équipement a sa vérité et cette vérité varie, non seulement d'un dossier à un autre, d'une affaire à une autre, mais pour une même affaire, vous le savez bien ; ce qui était vrai hier ne l'est plus aujourd'hui ou ne le sera plus demain.

Dans ces conditions, il y a des conséquences que l'on peut qualifier véritablement de dramatiques car la grande série, c'est-à-dire l'industrialisation de la construction, n'est pas possible. Je puis citer à cet égard l'exemple d'un constructeur qui, voulant diffuser sur l'ensemble du territoire une maison parfaitement décente par sa qualité et d'un coût très bas a dû renoncer à ce projet parce que cinquante directions de l'équipement ont chacune formulé des exigences, demandé des modifications rendant impossible la production de cette maison dans les conditions industrielles où elle devait se faire.

Voilà, à mon sens, l'un des aspects essentiels du problème du permis de construire et, dans le cadre de la situation actuelle, de la politique que je mène, il est nécessaire d'agir.

Du point de vue de l'initiative, le permis de construire est un frein considérable, d'abord à cause de l'incertitude qui pèse, non seulement quant à la durée de son instruction, mais aussi quant à la possibilité même de construire. Un constructeur ne peut jamais savoir, lorsqu'il dispose d'un terrain, s'il pourra ou non construire et, dans l'affirmative, ce qu'il pourra construire. Dans ces conditions, le calcul économique de la prévision pour l'investisseur devient impossible ; en fait, ce dernier s'abstient parce que le risque est pour lui excessif. Il en résulte un malthusianisme de la construction dans tous le secteur livré à l'investissement privé.

Enfin, il est évident qu'un système de tutelle étroite émascule les responsabilités. Lorsqu'on impose à un homme bien portant de garder le lit et qu'il y reste longtemps, il arrive un jour où il ne peut plus se lever. C'est la menace qui pèse sur les constructeurs qui, à force de se voir privés de leur liberté d'action, deviennent craintifs, sinon malades. La seule crainte que l'on puisse avoir, en leur offrant aujourd'hui la liberté, c'est qu'ils n'en aient peur et qu'ils ne soient un peu comme ces prisonniers qui s'effraient lorsqu'on leur rend la lumière après avoir été tenus longtemps dans l'obscurité d'un cachot.

Voilà donc les conséquences économiques du permis de construire et il faut bien en avoir conscience. Or, devant de telles conséquences, le ministre de l'équipement et du logement devait agir. Il l'a fait avec rapidité et c'est la raison pour laquelle la procédure d'urgence a été demandée. La situation, effectivement, m'oblige à agir rapidement et je voudrais vous en convaincre.

J'ai eu l'occasion de dire à cette tribune que la situation de la construction n'était pas favorable, et que nous connaissions depuis plusieurs années une stagnation alors que, dans le même temps, l'aide de l'Etat à la construction et au logement ne cessait d'augmenter. Aujourd'hui il y a les contraintes budgétaires qui me privent de moyens nouveaux pour financer la construction et il y a aussi, il ne faut pas l'oublier, une crise dans l'industrie du bâtiment qui est actuellement la plus touchée par le sous-emploi et le chômage.

Dans ces conditions, je n'ai qu'une seule voie ouverte devant moi : d'une part, développer une politique qui d'abord s'efforce de faire baisser profondément les coûts afin de pouvoir, selon mon expression, construire davantage avec le même argent, d'autre part, essayer de restaurer l'initiative afin d'ajouter aux crédits d'Etat des capitaux provenant d'autres sources.

Pour que cette politique puisse s'accomplir, la suppression du permis de construire est un préalable nécessaire. Si l'on veut effectivement que la construction reprenne du dynamisme, reparte en avant, il faut que les constructeurs redeviennent majeurs. A l'administration le soin de déterminer la règle du jeu, aux constructeurs la tâche de prendre leurs responsabilités en respectant cette règle. Voilà le secret du dynamisme qu'il faut retrouver !

Devant cette décision, les détracteurs font trois critiques : la première est d'ordre quasi-philosophique ; elle consiste à dire : on ne peut supprimer le contrôle *a priori*. Il s'agit en réalité d'un choix politique : veut-on que l'Etat s'occupe de tout, intervienne dans tout ? Ou veut-on, au contraire, favoriser, développer l'initiative et la responsabilité du citoyen ? Veut-on que l'intervention de l'administration, lorsqu'elle est nécessaire, se traduise par des actes subjectifs ou par des règles objectives ? Voilà un dilemme dans lequel, pour ma part, j'ai tranché en choisissant la voie de la libération.

Deuxième critique : on me dit pratiquement, même si le principe est juste, qu'on ne peut pas supprimer le permis de construire et on m'oppose un certain nombre de raisons, notamment l'existence de multiples servitudes bien souvent difficiles à déceler. Alors je réponds : d'abord, ma politique en ce domaine doit être considérée dans un contexte général, elle est l'élément d'un tout et, en fonction de ce tout que j'ai déjà eu l'occasion de définir ici et auquel je viens de faire allusion, je dis que la décision de supprimer le permis de construire est possible. Elle est possible, parce que sur le plan de l'urbanisme des éléments nouveaux sont intervenus depuis le vote de la loi foncière. Il s'agit des nouveaux documents fonciers qui doivent être établis et je pense au plan d'occupation des sols. Il s'agit des zones d'aménagement concerté dont les décrets d'application viennent d'être publiés. Il s'agit enfin du certificat d'urbanisme qui, à la suite d'une réforme récente, donnera aux constructeurs une connaissance claire, précise et durable dans le temps, de leurs droits et de leurs obligations. Sur le plan de la construction où, depuis des années, règne un grand chaos, l'ordre va être rétabli. D'une part, toute la réglementation technique concernant le secteur aidé qu'on appelle le C.P.T.F.M.U., vous savez qu'il couvre d'innombrables pages, va être supprimée. Les directives techniques, quant à elles, qui remplissent quelque quinze cents pages, les normes, les agréments donnés par mon ministère, tout cela également va perdre son caractère obligatoire pour ne devenir qu'un instrument de travail mis à la disposition des constructeurs s'ils éprouvent le besoin de s'en servir.

Il ne restera d'obligatoire qu'une codification simple et claire de seules questions fondamentales, codification qui, je l'espère, sera réalisée d'ici à la fin de l'hiver.

Enfin, on signale souvent l'obstacle qu'érigent d'innombrables servitudes difficiles à connaître et qui, par conséquent, constituent autant de difficultés dans le régime réglementaire de la construction. Elles feront l'objet d'un texte aux termes duquel seules les servitudes inscrites dans les plans d'occupation des sols seront désormais considérées comme valables.

A partir du moment où toutes ces décisions auront été prises, nous aurons un système cohérent qui permettra la libération à laquelle je veux procéder dans le cadre de cette réforme.

Cette réforme, M. le rapporteur en a parfaitement analysé le contenu. Je dirai qu'elle a un esprit radical en ce sens que, dans ce domaine, il n'y a pas de demi-mesures possibles : ou bien l'on garde une parcelle de subjectivisme, si faible soit-elle, et dans ce cas le but recherché n'est pas atteint, ou bien on s'en tient au domaine du règlement objectif.

C'est la raison pour laquelle j'énonce comme principe de base de cette réforme l'impossibilité d'une quelconque intervention administrative *a priori* et je refuse tous les amendements qui seraient déposés en vue de réintroduire de quelque manière que ce soit cette possibilité d'intervention.

Mais, si cette réforme est radicale dans son esprit et si elle se traduit par un renversement de la charge de la preuve, elle est en revanche conditionnelle dans son application. A cet égard, son champ d'application est aujourd'hui restreint puisqu'en sont exclus tant les constructions qui se passent de l'intervention d'un homme de l'art, c'est-à-dire d'un architecte ou d'une personne physique ou morale de compétence assimilée qui sera définie par un décret conjoint du ministre des affaires culturelles et du ministre de l'équipement, que les espaces protégés soit en raison du site, soit en raison de la présence d'un monument classé.

En outre, il faut signaler que son application sera progressive, parce qu'elle se limitera aux communes disposant d'un plan d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols suffisamment élaborés. Ce n'est donc que peu à peu, au cours des mois et des années à venir que toutes les communes de France pourront en bénéficier.

C'est pourquoi j'ai donné à mes services des directives extrêmement précises pour que l'élaboration de ces plans se fasse avec la plus grande célérité. J'espère en l'occurrence qu'au cours de l'année 1970, une grande partie du territoire français disposera de plans d'occupation des sols.

Bien sûr ! il restera des zones difficiles. Je pense aux métropoles et à la région parisienne notamment. Encore que, certaines grandes villes et notamment Marseille, disposent de plans d'urbanisme approuvés et opposables aux tiers. 270 communes disposent actuellement de plans opposables aux tiers...

M. André Barroux. Sur 38.000 !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. ... dont un grand nombre de villes importantes ; outre Marseille, je pense à Dijon, à Nîmes.

En outre, 370 communes de caractère urbain ont des plans en cours de révision.

J'en arrive aux garanties qui figurent dans ce texte et qui sont susceptibles d'apaiser les craintes des maires, puisque ce sont eux qui ressentent le plus vivement les risques de cette novation. J'indique d'abord, que l'élaboration des plans d'urbanisme et des plans d'occupation des sols doit se faire, aux termes mêmes de la loi foncière, en coopération étroite de mon administration avec les municipalités, ce qui leur donnera la possibilité d'introduire dans ces plans toutes les garanties qui leur paraissent souhaitables, notamment dans le domaine de l'esthétique et de l'architecture.

M. Roger Poudonson. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Poudonson avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Roger Poudonson. Je me demande avec quels moyens, monsieur le ministre, votre administration pourra faire face à ces projets que j'approuve totalement d'ailleurs car elle me semble fort peu munie pour attaquer un problème comme celui que vous venez d'évoquer. Je regrette de le dire, mais je dois le constater.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Mon administration est effectivement débordée dans bien des cas, mais il faut tenir compte dorénavant de la simplification profonde que je suis en train d'apporter à ses méthodes de travail, par la suppression de multiples tâches qui, jusqu'à présent l'absorbaient. On tiendra compte aussi de la déconcentration à laquelle j'ai procédé qui allégera considérablement les travaux des directions départementales puisque maintenant le département sera responsable de la gestion en supprimant d'incessantes navettes entre Paris et la province. Aussi je considère que dans les mois qui viennent, mes services seront en mesure de remplir les missions qui sont les siennes, et parmi lesquelles figure l'élaboration de ces plans.

Tout dépend, de plus, de l'esprit qui l'anime : si l'administration que je commande continue à travailler avec le souci du perfectionnisme qui a souvent été le sien et qui est celui de l'urbanisme traditionnel, nous n'aboutirons jamais ; par contre, si elle manifeste un esprit réaliste et pratique, le travail peut s'accomplir beaucoup plus vite qu'on ne le croit.

Lors des déplacements que j'ai eus l'occasion de faire à travers la France et au cours de visites de certaines directions départementales, j'ai pu m'assurer que ce que j'affirme aujourd'hui à cette tribune correspond bien à la réalité.

M. Roger Poudonson. Je le souhaite vivement !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Les maires auront, par conséquent, la possibilité de coopérer avec l'administration et d'introduire dans les plans d'urbanisme les préoccupations qui sont les leurs sur le plan local. Ils auront en outre connaissance des programmes de construction puisque la déclaration des projets de construction leur sera aussi adressée. Enfin, je rappelle qu'ils auront la possibilité d'interrompre les travaux lorsque ceux-ci leur paraîtront contraires à la réglementation.

C'est dire que les pouvoirs des maires dans ce nouveau régime ne sont nullement diminués !

Des garanties existent également en ce qui concerne les zones rurales. Le projet a été lui-même amendé sur ce point par l'Assemblée nationale. D'une part, vous constaterez une sorte de libération dans la mesure où le simple aménagement des maisons en secteur rural ne sera plus subordonné à un permis de construire ; d'autre part, les communes rurales auront la possibilité de bénéficier, si elles le désirent, du nouveau régime des plans d'occupation des sols de caractère simplifié.

C'est donc un système très souple qui leur sera offert et qui leur permettra de choisir le régime qui leur conviendra, étant entendu qu'en tout état de cause l'architecte devra être présent comme ailleurs pour tout programme les concernant.

J'en arrive maintenant au problème du droit des tiers, sur lequel une certaine confusion semble également se manifester. On dit que dans le nouveau système les tiers pourront moins bien se défendre. Il n'en est rien ; le régime demeure rigoureusement identique à ce qu'il était. Les sanctions restent les mêmes : les droits des tiers sont défendus par le recours aux

tribunaux judiciaires et j'ajoute que, contrairement à ce que l'on pense, le recours administratif reste toujours possible à titre incident.

M. André Barroux. Mais les journaux ont dit qu'il n'y aurait plus d'autorisation de construire.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Les sanctions sont définies par le code de l'urbanisme. Elles sont considérables, mais il faut qu'elles puissent être appliquées. Or, nous avons vécu jusqu'à présent sous l'empire d'un système de contrôle *a priori* dans lequel l'administration, se consacrant entièrement à cette tâche, délaissait complètement le contrôle *a posteriori*.

A mon sens, les sanctions joueront de façon beaucoup plus efficace dans le nouveau régime, parce que, d'une part, l'administration, débarrassée du contrôle *a priori*, pourra se consacrer efficacement au contrôle *a posteriori*, et parce que, d'autre part, elle disposera de tous les moyens d'actions légaux nécessaires pour exercer ce contrôle.

Voilà, mesdames, messieurs, cette réforme qui, pour répondre au vœu formulé par votre commission, sera expliquée clairement à l'opinion afin d'éviter toute équivoque et afin que nul citoyen ne puisse avoir la pensée que l'on peut dorénavant construire n'importe quoi, n'importe où.

En vous soumettant ce projet, le Gouvernement propose une loi à la fois novatrice et prudente.

Elle est novatrice parce qu'en restaurant la liberté, l'initiative, elle permettra à la construction de faire un bond en avant et aussi au talent — je pense principalement à celui des architectes — de s'exprimer ; et l'on pourra peut-être enfin sortir de cette architecture officielle et conformiste dans laquelle nous sommes plongés depuis quinze ans. (*Applaudissements.*)

Mais elle est aussi prudente, parce que sa mise en application sera progressive, permettant ainsi aux usagers de se familiariser avec le système et à l'administration de s'adapter à sa nouvelle tâche. Nous verrons comment les choses se passeront grâce aux expériences partielles qui seront tentées rapidement dans les communes dotées de plan d'occupation des sols ou de plan d'urbanisme. En fonction de ces expériences, nous aviserons et au besoin nous corrigerons.

En adoptant cette loi, mesdames, messieurs, le Sénat manifestera sa volonté de réaliser, indépendamment de toute idéologie, de tout parti pris politique, une réforme, non seulement profondément souhaitée par l'opinion, mais aussi nécessaire au développement économique et humain de la Nation. (*Applaudissements.*)

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, je prends la parole maintenant, car j'ai souhaité entendre les explications de M. le ministre avant de lui faire part de certaines remarques au sujet de son projet.

Ce projet serait venu à l'esprit de beaucoup d'entre nous si nous étions simplement installés dans un bureau parisien ; mais certainement pas lorsque nous nous référons à notre expérience de maire. C'est de l'émotion des maires et des problèmes pratiques que pose cette réforme que je voudrais vous entretenir quelques instants, monsieur le ministre, en m'excusant auprès de nos collègues, qui les connaissent aussi bien, sinon mieux que moi, de leur prendre quelques moments précieux.

Émotion des maires : vous avez d'abord parlé, monsieur le ministre, à la tribune de l'ingérence de l'État que tous, nous réproprons. Mais qui délivre le permis de construire, dans de très nombreux cas, pour ne pas dire dans la plupart des cas, sinon le maire ? Je ne crois pas que ce soit l'instruction d'un dossier par le maire qui retarde sa conclusion. Actuellement, les constructeurs individuels dont nous transmettons les dossiers à vos directions départementales — tel est du moins le cas dans mon département — reçoivent rapidement, dans le délai d'un mois, le permis de construire.

Vous dites, monsieur le ministre, que, prochainement, toutes les communes seront dotées de plans sommaires ou de plans d'occupation des sols et vous rappelez les dispositions de la loi d'orientation foncière à ce sujet. Je me permets de vous rappeler les inquiétudes manifestées au sein de cette assemblée, à la perspective de voir ces plans établis, non pas sous l'autorité des maires et des conseils municipaux appelés à en trancher définitivement, mais par votre administration. Et nous nous demandons, malgré les assurances que vous avez données

à l'instant même à certains d'entre nous, si vraiment ces plans seront établis rapidement pour toute la France.

Dès que de tels plans sont établis, nous enregistrons d'ailleurs dans nos communes une élévation du prix des terrains situés dans une zone constructible et il en résulte des injustices extrêmement graves non seulement parce que les propriétaires fonciers sont traités de façon différente selon la situation de leurs terrains, mais surtout parce que les constructeurs doivent payer les terrains déclarés constructibles à un prix beaucoup plus élevé qu'auparavant.

Je voudrais maintenant vous demander, monsieur le ministre, s'il ne ressort pas de vos déclarations que la simplification que vous voulez très justement apporter pour réduire le délai de délivrance du permis de construire ne vise pas essentiellement le secteur des constructions collectives ou le secteur industrialisé plus que celui des maisons individuelles construites selon les procédés traditionnels.

Or, pour tous les secteurs collectifs aidés, je suis persuadé que les lenteurs dues aux difficultés de financement subsisteront et qu'à cette occasion les mêmes curiosités qu'actuellement se manifesteront à l'égard des projets de construction. Par conséquent, le secteur aidé restera soumis aux longs délais que vous déplorez comme nous tandis que le secteur non aidé bénéficiera, en quelque sorte, d'un régime de faveur.

La demande de procédure d'urgence appliquée à la discussion de ce texte nous a tous étonnés car nous aurions souhaité que la question pût être débattue d'une manière plus complète. Cette déclaration n'est-elle pas en rapport avec les dispositions fiscales insérées dans les récents textes financiers qui visent à augmenter les droits d'enregistrement à partir du 1^{er} janvier ? A l'heure actuelle, de nombreux terrains sont sur le point d'être négociés, mais les intéressés attendent peut-être votre loi pour savoir si, oui ou non, ils pourront construire dessus. Personnellement je connais, sur le territoire de ma propre commune, le cas d'un constructeur qui souhaite acheter un terrain, mais qui veut savoir auparavant s'il pourra ou non l'affecter à la construction. Dans le régime actuel, il peut le savoir en s'adressant à la mairie ou à vos services et cela ne pose aucun problème. Mais il est permis de se demander si, dans certains cas, des intérêts importants ne seraient pas en jeu et n'expliqueraient pas la procédure d'urgence appliquée à ce texte.

Vous faisiez état, monsieur le ministre, de l'objectivité à laquelle aboutirait le nouveau système que vous instaurez, par le seul contrôle de l'homme de l'art. Mais je me permettrai, dans ce domaine, d'attirer votre attention sur le fait que, si se prolonge le régime actuel, que vous allez peut-être modifier, pour des plans agréés, nous verrons couramment des constructeurs nous apporter un plan établi par un homme de l'art et, si j'en crois le texte, qui pourra être réalisé à l'endroit où l'acquéreur du terrain le désire, même s'il ne correspond absolument pas au caractère du site dans lequel cette construction va se faire, ni même, ce qui est encore plus grave, à l'orientation de ce terrain, ce qui n'a rien de subjectif.

Vous avez conclu tout à l'heure, monsieur le ministre, en disant qu'une certaine campagne d'information allait se faire. Malheureusement, cette campagne a déjà été lancée, mais sur des bases erronées, si l'on s'en rapporte à votre texte. Tout à l'heure, l'un de nos collègues vous interrompait pour vous faire remarquer que chaque Français, à l'heure actuelle — et nous en avons tous des exemples — se figure qu'il va maintenant pouvoir construire n'importe quoi n'importe où. Il vient alors à la mairie et nous lui disons qu'il devra demander un permis de construire pour édifier sa construction. Quand il s'aperçoit que son terrain, qui se trouve au bout d'un chemin abandonné et qu'on lui a vendu comme terrain à bâtir sous le prétexte que le permis de construire allait être supprimé, n'est pas « constructible » aux termes des règlements actuels, il n'est pas très content à l'égard du maire qui lui en fait la remarque.

Un dernier point m'inquiète : celui de la suite qui pourrait être donnée à une déclaration déposée en mairie. Vous nous avez dit qu'à tout instant le maire peut interrompre une construction qui ne répond pas aux normes. J'ai eu l'occasion de voir certains constructeurs édifier sans permis de construire et, quel que soit le désir du maire de faire respecter la réglementation, fût-ce à l'encontre du ministère, les constructions sont demeurées.

M. Roger Delagnes. Monsieur Descours Desacres, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jacques Descours Desacres. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Delagnes avec l'autorisation de l'orateur.

M. Roger Delagnes. Depuis que je suis maire d'une commune, je n'ai jamais vu quelqu'un poursuivi pour avoir construit sans permis de construire, malgré ma plainte. En tout cas, je peux citer l'exemple d'une personne — je parle pour des maisons individuelles — qui, ayant construit dans ces conditions n'a été condamnée qu'à 50.000 francs d'amende par le tribunal correctionnel sans que, pour autant, on lui ait fait démolir sa maison. C'est une condamnation très bon marché !

M. Jacques Descours Desacres. Je vous remercie, mon cher collègue, de m'apporter le réconfort de votre exemple.

Je vous poserais une dernière question, monsieur le ministre : quand il s'agit de construire dans des lotissements qui ont des cahiers des charges très précis, la déclaration remplacera le permis de construire. J'ai toutefois le regret de vous faire savoir que des hommes de l'art établissent, parfois par négligence, des plans non conformes aux normes édictées par les cahiers des charges des lotissements. Quelle sera alors la possibilité d'action d'un maire ?

Dans un lotissement qui prévoyait telle zone « constructible », des personnes qui voulaient agrandir leur logement sont venues me dire, au moment où les déclarations qui vous ont été prêtées ont été publiées, qu'elles allaient pouvoir le faire en dehors de la zone « constructible ». Cette démarche confiante de leur part m'a heureusement permis de leur expliquer ce qui était possible et ce qui était interdit. Mais supposez qu'elles aient fait une déclaration et qu'elles se soient crues, de bonne foi, autorisées à construire dans des conditions irrégulières, que se serait-il passé ? Devant quel contentieux risquons-nous de nous trouver, monsieur le ministre !

Je tenais à appeler avec beaucoup d'insistance votre attention sur tous ces problèmes. Je crains qu'ils ne soient graves et que nous n'allions vers de grandes difficultés. (Applaudissements.)

M. René Monory. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Monory.

M. René Monory. Monsieur le président, monsieur le ministre, je voudrais seulement appeler votre attention sur deux points.

Le contrôle *a posteriori* a ma sympathie en ce sens que c'est une forme de décentralisation mais je rejoins notre collègue M. Descours Desacres sur les modalités d'application qui risquent d'avoir des conséquences peut-être imprévues.

Mais je voudrais attirer votre attention sur un autre point. Vous avez dit tout à l'heure dans votre exposé que vous espériez, par un certain nombre de mesures, construire davantage parce que le prix sera plus bas. Je voudrais savoir si les statistiques publiées récemment par la fédération du bâtiment, dans certains journaux, et indiquant une hausse d'environ 15 p. 100 sur le prix de la construction en 1968, sont fondées ou non. Nous avons eu l'occasion, monsieur le ministre, d'avoir des conversations à ce sujet.

Je suis d'accord avec vous pour les économies qui peuvent être réalisées sur certains points, le manque de coordination des travaux entraînant parfois une hausse considérable. Si vraiment ces 15 p. 100 d'augmentation sont réels et si, d'autre part, pour les logements sociaux, nous devons encore compresser les prix de 5 p. 100 en plus des 5 p. 100 que nous consentions déjà, je ne sais pas comment nous pourrions rester en 1969 à l'intérieur des prix plafonds.

Dans le cadre du logement social, il faudrait que les offices municipaux ou départementaux soient de plus en plus dotés de pouvoirs de décision au niveau de leur organisation. Il n'est pas certain que, si un office qui conçoit un plan d'implantation dans telle ou telle ville se trouve en face d'administrations ayant un autre plan qui, lui, n'a pas du tout été conçu dans un programme élaboré sous forme de groupement, il puisse jouer pleinement son rôle de pression sur les prix. Il faut donc que les plus larges pouvoirs de décision soient laissés aux offices et que l'administration, au même titre que pour le permis de construire, s'efface assez largement devant leur initiative.

Enfin, si nous supprimons le permis de construire pour accélérer la construction, je souhaite que l'acceptation des plans d'urbanisation fasse aussi l'objet d'une procédure plus simple de la part de votre ministère. Personnellement, j'ai depuis plus de quatre ans un plan d'urbanisme qui est terminé et dont je n'ai jamais eu l'approbation. Je n'ai que ma bonne volonté à opposer aux candidats constructeurs qui viennent me trouver, car juridiquement je n'ai aucun pouvoir de les empêcher de faire ce qu'ils veulent.

Si vous voulez faire de nombreux plans d'occupation des sols, encore faut-il que leur acceptation par votre ministère soit accélérée.

M. Paul Massa. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Massa.

M. Paul Massa. Monsieur le président, monsieur le ministre, je ne voudrais pas apparaître comme un empêcheur de danser en rond et je suis prêt à m'associer à toute mesure de nature à accélérer la délivrance du permis de construire et les possibilités de construction en faveur aussi bien des constructeurs privés que des offices d'H. L. M.

Je m'associe donc aux observations présentées par plusieurs de nos collègues car, étant maire, moi aussi, j'ai reçu récemment des reproches à l'occasion de ces déclarations fracassantes dont la grande presse de notre pays s'est fait l'écho, selon lesquelles le permis de construire serait supprimé, donc que les maires qui, jusqu'à présent, empêchaient la construction de se développer, fort heureusement n'auront plus l'occasion de sévir contre leurs administrés ! (*Très bien ! très bien ! à gauche.*)

Je suis heureux, monsieur le ministre, qu'à cette tribune vous ayez fait la déclaration dont je prends acte et dont je vous remercie, à savoir que, contrairement à ces informations qui ont certainement trahi à la fois et votre pensée et vos paroles, cette presse serait à l'avenir mieux informée afin que l'administré, ce brave homme qui a sans cesse recours à son maire ou aux organismes municipaux de sa commune, soit certain de ce qu'il peut solliciter et espérer.

D'autre part, je regrette que dans ce débat vous ayez prononcé un réquisitoire contre votre propre administration, monsieur le ministre. Permettez au président de l'office d'H. L. M. du département des Alpes-Maritimes, à un membre de la commission d'urbanisme, de se lever pour défendre, dans la circonstance, tous nos collaborateurs, qui, depuis, de nombreuses années, ont apporté à leur tâche le maximum d'eux-mêmes et qui ont montré la plus grande foi dans la mission qui leur était confiée. Je vous demande d'être sur le plan intellectuel beaucoup plus indulgent à l'égard de ce personnel que vous ne semblez l'avoir été depuis quelque temps et plus particulièrement aujourd'hui à cette tribune. (*Nombreuses marques d'approbation à gauche.*)

Je voudrais présenter une autre observation. Il semblerait, à vous entendre, monsieur le ministre, que la suppression pure et simple du permis de construire préalable apporterait un regain à la construction et vous avez eu l'habileté dans ce domaine pour défendre votre propos, de faire appel à un secteur particulier de la construction au sujet duquel tout le monde est infiniment sensible, celui de la construction à caractère social. Vous avez indiqué que les longueurs entraînées par la délivrance du permis de construire faisaient que, pour une année, les prix de la construction augmentaient dans une proportion voisine de 5 p. 100.

Je ne crois pas que ce soit un argument valable, car vous le savez comme nous, monsieur le ministre, quelles que soient les augmentations du coût de la construction, nous sommes obligés de passer sous les fourches caudines du ministère qui impose des prix plafonds. C'est pourquoi votre argument qui, sur le plan sentimental, paraît convaincant, ne l'est plus sur le plan du déterminisme.

Vous indiquez tout à l'heure qu'en fait un individu qui possédait un terrain ou qui était susceptible d'en acquérir ne connaissait pas, jusqu'au jour de la délivrance du permis, les possibilités qui lui étaient offertes concernant la construction.

Permettez-moi d'indiquer que la loi a depuis fort longtemps défini les limites de « constructibilité » et les a déterminées avec précision. Je ne me souviens plus, d'ailleurs, en quelle année un décret avait obligé certaines communes à faire partie d'un groupement d'urbanisme puis à avoir un plan d'aménagement qui devenait applicable même s'il n'avait pas encore été approuvé. Le certificat d'urbanisme préalable, qui existait déjà avant votre réforme, permettait à tout un chacun, en prenant une simple et élémentaire précaution, de solliciter un certificat d'urbanisme afin de savoir s'il avait ou non possibilité de construire et de connaître les règles concernant le zonage, la densité, la hauteur. Ce sont des règlements qui existaient depuis fort longtemps et, en réalité, je ne pense pas que la suppression du permis de construire soit spécialement de nature à apporter davantage de clarté dans ce domaine.

Il est une chose que vous mettez sur le compte des pauvres maires que nous sommes : c'est ce contrôle *a posteriori* qui est encore plus grave, plus dangereux et plus difficile que le contrôle *a priori*. En réalité, il sera beaucoup plus difficile,

comme le disait notre collègue M. Descours Desacres, d'intervenir lorsque le mal sera fait que d'intervenir avant qu'il soit accompli. Il faudrait pousser la réforme jusqu'au bout car vous n'oubliez pas, et nul d'entre nous ne l'oublie, que le seul responsable en matière de permis de construire n'est pas le ministre de l'équipement, ni son directeur départemental, mais le maire, parce que c'est lui qui signe le permis.

Je crois que véritablement, si vous vouliez faire acte de gentillesse vis-à-vis des maires, il faudrait en définitive procéder de la façon inverse, exiger, non pas la consultation *a posteriori* du maire, mais sa consultation préalable, le permis de construire étant ensuite signé par le délégué de votre direction départementale.

Quoi qu'il en soit, ma voix ne s'élève pas en ce moment pour m'opposer à ce que l'on peut considérer peut-être comme un pas vers le progrès, quoique j'en sois assez peu certain, et je crains fort que votre réforme apparemment pleine de générosité, qui se veut être efficace et moderne, ne comporte en elle-même de très graves dangers, car il a toujours été meilleur et plus efficace de prévoir que de guérir. (*Très bien et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. Michel Yver. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Yver.

M. Michel Yver. Je suis de ceux qui se réjouissent de la simplification de la législation en matière de permis de construire et je vous félicite d'en avoir pris l'initiative.

Permettez-moi, non pas de vous poser une question, mais simplement de vous demander de préciser que cette simplification ne pourra en aucun cas entraîner, pour les constructeurs, la possibilité de construire des logements d'un goût douteux. Je songe par exemple à l'édification de chalets basques sur la côte normande ou de maisons à colombages sur le bassin d'Arcachon. (*Sourires.*)

M. André Barroux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Barroux.

M. André Barroux. Je suis surpris de la façon dont on nous présente ici un projet important pour les collectivités locales, et notamment pour les maires. Nous sommes en train d'étudier à la sauvette une décision très grave pour les communes.

On nous a dit que le permis de construire était périmé et qu'il fallait s'en passer. Or le permis de construire a été délivré jusqu'à maintenant avec l'accord des services de la construction et l'assentiment des maires.

Ainsi que les journaux l'ont écrit depuis longtemps, la responsabilité des maires est condamnée. Cependant, tant qu'elle existe, si l'on supprime le permis de construire, les maires seront rendus responsables des interdictions.

On a écrit dans toute la presse qu'on pouvait se passer du permis de construire, ce qui est tout à fait normal. Par conséquent, supprimer le permis de construire était à la portée de tout le monde, même à celle des maires.

Quelqu'un a dit déjà, je crois, que, dans l'ensemble de la France, deux cent soixante communes ont un plan d'urbanisme approuvé. Ma commune est une de celles qui ont un plan d'urbanisme en instance d'approbation, et cela depuis dix ans.

Un sénateur à l'extrême gauche. La durée d'un régime !

M. André Barroux. Je crois n'être pas le seul parmi mes collègues à connaître une attente aussi longue. Je voudrais savoir pourquoi une telle autorisation est en instance depuis dix ans auprès de l'administration.

Ensuite, on nous a parlé de l'occupation des sols. On nous a dit que, demain peut-être, nous aurons la possibilité de donner des autorisations d'occupation des sols. Mais, le 2 janvier prochain, date à laquelle la loi va probablement être mise en application, ne serons-nous pas obligés de dire à nos administrés que nous ne sommes pas en mesure de leur donner une réponse, du fait que les décrets d'application n'auront pas paru ? On attendra certainement des mois, j'allais même dire : peut-être des années pour que les décrets d'application paraissent. Quelle sera l'attitude des maires à l'égard des personnes qui leur demanderont des autorisations de construire ?

On a parlé aussi de contrôles *a posteriori* — c'est-à-dire de contrôles qui auront lieu au bout d'un an, de dix-huit mois ou de deux ans. Croyez-vous qu'il sera sérieux de demander aux personnes qui auront construit de démolir leur maison parce qu'elle n'aura pas été édiflée dans des conditions normales ?

De tels cas n'ont pas été posés à ma connaissance, mais une personnalité qualifiée de mon département m'a dit voilà quelques jours qu'en quinze ans il était arrivé une seule fois de faire démolir une maison qui n'avait pas été construite dans des conditions normales. Veuillez m'excuser, monsieur le ministre, si j'avance quelque chose d'inexact, mais, dans ce cas, je vous demanderai de rectifier mon propos. Je crois cependant savoir qu'il est exact que des constructeurs ont été sanctionnés parce qu'ils avaient construit, sans y être autorisés, dans des conditions anormales.

Un sénateur à l'extrême gauche. Vous avez l'exemple de Neuilly !

M. André Barroux. Il n'y a pas que l'exemple de Neuilly ; malheureusement, il y en a beaucoup d'autres.

On veut faire endosser des charges aux maires des communes de France. Je ne parle pas des grosses agglomérations où il existe peut-être des règles particulières, mais je pense surtout aux communes touristiques. Il y en a beaucoup dans ce cas.

Veuillez m'excuser de citer l'exemple de ma commune où l'on nous propose de construire n'importe où et n'importe comment. La taxe d'équipement récemment instaurée a été adoptée par beaucoup de communes. En contrepartie de cette taxe, si je me souviens bien, il est dû aux constructeurs l'adduction d'eau, l'amenée du gaz, de l'électricité, du chemin jusqu'à la construction. Jusqu'à maintenant les maires avaient la possibilité de refuser le projet mais ils ne l'auront plus. Croyez-vous que, dans les communes touristiques, nous pourrions engager des frais de l'ordre de plusieurs millions d'anciens francs pour tous ces raccordements lorsque les gens auront construit sur simple déclaration à n'importe quel endroit ? C'est une déposition totale des droits de la municipalité et je crois que si l'on avait voulu faire une mauvaise farce aux maires on n'aurait pu trouver mieux. Vraiment, cette mesure est regrettable.

M. Louis Jung. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Jung.

M. Louis Jung. Monsieur le ministre, je me réjouis de votre décision d'évoluer vers des méthodes nouvelles. Il est vrai que nous avons quelques soucis. Je pense à ces Français qui vivent dans des taudis et qui ne peuvent bénéficier de ces nouvelles formules dont je me réjouis.

Je crois que pendant très longtemps nous avons opéré des contrôles en regardant si une porte d'entrée était au bon endroit, si une cheminée était plus à droite qu'à gauche, et nous avons perdu beaucoup de temps. Si l'administration et les maires, en collaborant, trouvent des solutions à la crise du logement, toujours aiguë, je m'en féliciterai.

Une question cependant me préoccupe : c'est l'aspect extérieur sur lequel, jusqu'à présent, malgré le permis de construire, ni les services de la construction ni les maires n'avaient d'influence : on devrait pouvoir engager la responsabilité des hommes de l'art. Je voudrais que, de plus en plus, l'architecte soit responsable de l'aspect extérieur. Je pense notamment aux crépis.

Vous savez qu'à l'étranger on est arrivé à une certaine harmonie et si, sous certaines conditions, vous pouviez résoudre ce problème, vous rendriez un grand service à la France parce que, dans notre pays, certaines constructions, au point de vue couleur et aspect extérieur, jurent avec l'entourage et la région.

Cela dit, permettez-moi de vous féliciter, monsieur le ministre, pour votre courage. (*Applaudissements.*)

M. Alfred Kieffer. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Kieffer.

M. Alfred Kieffer. Je voudrais appuyer les déclarations de mon collègue M. Jung. Je pense que le fait même de contrôler *a posteriori* les constructions impose des responsabilités accrues aux constructeurs. Je vous demanderai, M. le ministre, de faire porter votre information auprès des maîtres d'œuvre, des architectes, pour les sensibiliser davantage à leurs responsabilités.

Dans un autre domaine, je pense que les plans d'aménagement sommaire pour les petites communes ou les plans d'urbanisme pour les villes établis jusqu'à présent demeureront valables.

Par ailleurs, le fait de supprimer le permis de construire n'entraînera pas la suppression de toute formalité. Une déclaration devra être faite à la mairie, comme par le passé, et il appartiendra à ce moment-là au maire qui assure, en quelque sorte, la police du bâtiment, de dire jusqu'à quel point on peut

construire, jusqu'où peuvent être amenées les conduites d'eau, et dans quelles conditions peut être réalisé l'assainissement.

Dans un autre ordre d'idées, je demande à M. le ministre s'il est prévu de dissocier le coût de la construction pure de celui des terrains et des V. R. D. Une mesure de simplification devrait intervenir en ce qui concerne les demandes de financement pour les petits constructeurs.

M. Paul Mistral. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Mistral.

M. Paul Mistral. L'article premier dispense d'autorisation spéciale les travaux de clôture. Or, dans les communes de montagne qui font de gros efforts pour les sports d'hiver, cette question est fort importante car il arrive que ces clôtures empêchent les compétitions de ski.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Eh bien, mesdames, messieurs, je constate que, dans cette affaire du permis de construire, il en est comme de la foi, on y croit ou on n'y croit pas.

Aux nombreuses questions qui m'ont été posées, je vais m'efforcer de répondre avec le plus de précision possible et je commencerai par M. Descours Desacres, d'abord parce qu'il a parlé le premier, ensuite parce que c'est lui, je crois, qui m'a posé le plus grand nombre de questions.

Il a demandé : qui délivre le permis ? Dans la plupart des cas, c'est le maire qui délivre officiellement le permis mais, en fait, c'est l'administration qui l'instruit. Cette dualité additionne les retards. Si l'administration est souvent incriminée, je vous répondrai toutefois qu'il y a parfois des lenteurs imputables à des maires. Certains vont vite, d'autres n'aiment pas se presser : je puis vous citer le cas de certaines grandes villes de France où les lenteurs en matière de permis de construire sont extrêmes et où les responsables de ces lenteurs sont les municipalités. (*Mouvements.*)

Un sénateur au centre. C'est absolument faux !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je suis désolé, mais c'est comme cela.

M. Antoine Courrière. C'est nous qui sommes désolés d'entendre ces paroles !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Il y a des cas où les municipalités vont très vite et des cas où elles sont elles-mêmes une cause de retard, je le répète.

Vous avez ensuite évoqué le danger que présente l'élaboration de plans d'urbanisme à l'égard du prix des terrains, considérant que le fait de définir les sols constructibles est générateur de hausses. Or ce sont là deux problèmes absolument distincts, j'ai déjà eu l'occasion de m'en entretenir bien souvent.

La charge foncière est un problème de marché ; le prix augmente pour une seule raison, c'est que les terrains sont rares. Or les terrains sont rares pour plusieurs raisons : d'abord parce que nous manquons en France de surfaces équipées et ensuite parce que, bien souvent, nous avons eu tendance à définir de façon restrictive la constructibilité des sols. Cela n'a rien à voir avec le problème du permis de construire et de l'élaboration des plans d'urbanisme ou d'occupation des sols.

Ce qu'il faut, c'est s'efforcer d'être aussi libéral que possible dans la définition du sol constructible dans le cadre des plans d'urbanisme. Nous sommes là en présence d'un goulet d'étranglement qui est le manque d'équipements. Aussi, je m'efforce de remédier à cette situation en utilisant très largement la possibilité offerte par la loi foncière de recourir aux zones d'aménagement concerté qui dégageront des superficies accrues en mettant les équipements à la charge des constructeurs, aussi les Z. A. C. augmentant l'offre de terrains équipés équilibrent mieux le marché foncier.

Vous avez ensuite fait allusion aux difficultés en matière de construction aidé en disant qu'il ne sert à rien de réduire les délais administratifs si parallèlement le financement reste toujours aussi lourd et aussi long. Je réponds tout de suite que ce problème est pratiquement résolu, car une déconcentration vient d'intervenir sur le plan financier. A l'avenir, le financement des H. L. M., lorsqu'il s'agira de programmes inférieurs à 1.000 logements, se fera exclusivement au niveau du département. Vous aurez par conséquent satisfaction, monsieur le sénateur.

Vous avez évoqué encore le problème de l'information. Je puis simplement dire que si la presse écrite ou orale s'était uniquement référée à mes paroles, les commentaires auraient été plus précis. En réalité, j'ai toujours précisé avec force que la réforme que je me proposais de faire ne permettrait pas à n'importe qui de faire n'importe quoi n'importe où. Je l'ai toujours dit avec beaucoup d'insistance.

En revanche, je n'ai pas voulu faire d'intervention publique en ce domaine aussi longtemps que le texte que je vous propose aujourd'hui n'était pas voté par le Parlement. Je puis vous promettre que si la loi est votée, je procéderai rapidement, je ferai ce que vous me demandez de faire, à savoir une information claire du pays sur ce point.

Vous avez évoqué la question de la subjectivité et de l'objectivité. En réalité ce n'est pas l'homme de l'art qui est le garant de l'objectivité mais la référence au plan d'urbanisme et au plan d'occupation des sols. Par conséquent il n'y aura plus à l'avenir d'appréciation individuelle au coup par coup, mais étude des éléments de la règle du jeu applicable à tous. C'est là le système objectif que je vous propose.

Vous avez posé la question de savoir ce qui se passerait si un lotissement, par exemple, se créait en violation du cahier des charges. Dans ce cas, le maire aura la possibilité — qu'il n'a pas actuellement — de saisir le directeur départemental de l'équipement qui devra trancher. En outre, naturellement, le maire conservera la possibilité de faire arrêter les travaux.

M. Paul Massa. Cela existait dans l'ancienne législation.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Cela existait peut-être, mais dans la législation nouvelle, il aura également la possibilité de saisir le directeur de l'équipement.

M. Monory a évoqué la déclaration faite par une fédération professionnelle, déclarant que les prix de la construction avaient augmenté de 15 p. 100 en 1968. Il s'agit d'une déclaration de caractère tout à fait théorique. La fédération en question — je ne me souviens pas si c'est celle du bâtiment ou des promoteurs — a additionné les différents éléments qui avaient contribué à cette augmentation : hausse des salaires, aggravation de la charge fiscale, etc... C'est un fait que la charge fiscale n'a cessé de s'alourdir au détriment de la construction depuis des années ; je suis le premier à le déplorer. C'est un fait aussi qu'il y a eu des augmentations de salaires très sensibles au printemps dernier, mais ce qu'il est important de considérer, c'est l'évolution réelle des prix. Or, je puis aujourd'hui vous donner un certain nombre de témoignages éclatants qui illustrent ma conviction que les prix peuvent baisser dans le secteur de la construction.

Vous savez que j'ai lancé une série d'opérations, un marché national de 15.000 logements et des marchés régionaux dans le cadre de modèles témoins. Le premier va se traiter avec une baisse de prix qui sera d'environ 20 p. 100 par rapport au 1^{er} janvier 1968 — la baisse réelle est encore plus importante si l'on tient compte des hausses de salaires intervenues entre temps. Quant aux seconds, ils vont se traiter avec une baisse d'environ 10 p. 100.

Je puis vous dire aujourd'hui que s'agissant du concours national, il y a plus de quinze groupes d'entreprises qui se sont mis sur les rangs, qui sont prêts à traiter dans des conditions telles qu'il n'y aura aucun abaissement de la qualité. Sur le plan régional, plus de deux cents entreprises ou groupes d'entreprises se sont portés candidats.

C'est démontrer qu'il est possible de traiter aux prix que j'ai fixés. Aussi, aux reproches que m'ont faits certains, de vouloir créer une véritable duperie, je réponds tout simplement que des dupes, il y en aurait eu si je n'avais rien fait. On n'aurait pas construit davantage de logements et ils auraient coûté 10 p. 100 de plus.

Au sujet des pouvoirs de gestion des organismes d'H. L. M., vos observations vont dans le sens de la libération que je veux appliquer et de la restauration de l'esprit d'initiative auquel je veux aboutir. Vous pouvez être assurés que je m'emploierai à une telle évolution.

Il est un fait que l'élaboration des plans d'urbanisme, dont M. Barroux m'a parlé, traîne depuis de nombreuses années. Ce retard est dû, à mon sens, au perfectionnisme dont je parlais tout à l'heure. Je puis vous donner l'exemple d'une grande ville de la région parisienne dont le maire, M. Peretti, attendait le plan d'urbanisme depuis dix-sept ans. Il est venu me trouver : un mois après il avait son plan.

Un sénateur à gauche. Il a de la chance !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Faites comme lui, venez me trouver ! (*Exclamations ironiques à gauche.*)

M. Massa m'a reproché d'avoir une attitude sévère à l'égard de mes fonctionnaires. Il me donne l'occasion de préciser ma pensée sur ce point. Ce n'est nullement à mes fonctionnaires que je m'attaque, mais à un système que je cherche à simplifier et à rendre humainement supportable pour mes fonctionnaires eux-mêmes. En agissant ainsi, j'ai le sentiment d'ailleurs d'œuvrer pour l'intérêt général de la collectivité, mais aussi pour le sort de mes propres fonctionnaires, qui seront les premiers bénéficiaires de la simplification que j'entends mener à bien.

M. Paul Massa. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Massa, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Paul Massa. Je voudrais, profitant des heureuses dispositions que vous avez manifestées, que vous vous penchiez sur le problème des services de l'équipement des Alpes-Maritimes — je parle des services traditionnels de la construction — dont les personnels sont en nombre insuffisant et sont logés dans des conditions assez précaires, de sorte que leurs conditions de travail sont peut-être de nature à amoindrir leur rendement.

M. Antoine Courrière. Me permettez-vous également de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Courrière, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Antoine Courrière. Vous défendez vos fonctionnaires, et vous avez raison. Nous sommes certains qu'ils font leur travail avec beaucoup de conscience mais, dans les retards que nous avons pu constater et qui paraissent être imputables à vos services, nous sommes obligés de nous rendre compte que, si les services de la construction ont été souvent mis en cause, ce n'était point eux les vrais responsables des retards. Vous oubliez toujours qu'à côté de vos services de la construction, notamment dans certains secteurs sensibles — et mon département fait partie d'une région particulièrement sensible — il y a les services des sites et des beaux-arts qui, eux, nous créent les pires difficultés.

Je ne vois pas dans l'articulation de votre système, ce que va devenir l'avis du représentant des sites et des beaux-arts quand il s'opposera à la construction d'un immeuble dans telle ou telle condition, alors que l'architecte ou le plan d'urbanisme aura permis de le faire. Dites-nous de quoi il s'agit, mais n'accablez pas vos services ! Accablez surtout les services des beaux-arts et des sites !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Cette disposition est bien entendu applicable quand il y a un site protégé.

Nous vivons dans un système particulier puisque le ministère des affaires culturelles n'est soumis à aucune obligation de répondre dans un délai déterminé. S'il ne répond pas du tout, le dossier est bloqué ! (*Exclamations.*)

Je puis vous dire que je négocie pour mettre fin à cet état de choses et que j'ai la promesse de M. le ministre des affaires culturelles d'accepter la définition d'un délai.

Bien sûr, les services de mon ministère sont débordés. Cela provient de ce qu'ils ont dû subir il y a deux ans une fusion difficile...

M. Joseph Raybaud. O combien !

M. Antoine Courrière. Et inutile !

M. Joseph Raybaud. Pisani !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. ... et du fait que leurs missions ne cessent de s'accroître. Je ne vois pour ma part de solution que dans la transformation des méthodes de travail, dans la déconcentration à laquelle je me livre, dans l'allégement des tâches, et j'ai la conviction qu'une fois cette transformation réalisée avec les hommes dont je dispose et qui sont dans l'ensemble d'une grande compétence, il sera possible de faire face à la situation.

M. Massa a également parlé de la baisse des prix plafonds en matière d'H. L. M. et indiqué que, du fait du blocage des prix, la lenteur de l'octroi du permis de construire n'avait pas d'incidence sur le prix des logements sociaux.

Je suis au regret de le contredire. Les prix plafonds ne dispensent pas d'être attentif à l'évolution des prix dans ce secteur et je suis tout de même obligé de tenir compte des coûts. Ainsi, si l'on crée un système échappant aux hausses qu'engendrent les lenteurs de la procédure, ce sera pour moi le moyen d'atteindre la vérité des prix. J'aurai alors la possibilité de baisser les prix plafonds.

M. Yver m'a posé la question de savoir si la simplification que représente cette réforme ne risquait pas d'entraîner l'anarchie architecturale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, depuis quinze ans nous vivons dans le cadre d'une architecture officielle du fait que tous les projets doivent avoir l'agrément d'un architecte de l'Etat, qu'il s'agisse d'un architecte de l'administration, du département ou éventuellement d'une ville ; de ce fait, on peut noter une certaine uniformité, une certaine homogénéité et tout se ressemble ! Par cette libération, j'espère aboutir au contraire à une rénovation de l'architecture en France.

En outre, si vous craignez que les constructions ne soient pas en harmonie avec le style de votre région, vous avez la possibilité d'imposer cette harmonie par le règlement communal.

M. Michel Yver. C'est ce que je voulais savoir, monsieur le ministre.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. M. Barroux a émis des craintes quant à l'application de la loi en discussion. Votons-la d'abord. Ensuite, bien sûr, il faudra prendre un décret d'application. Il interviendra, je le pense, rapidement, car j'aime aller vite, et je l'ai d'ailleurs prouvé, peut-être trop d'ailleurs, avec ce projet de loi. En attendant, le régime actuel sera maintenu. Voilà ce qu'il faut dire à vos administrés.

Enfin, vous avez évoqué le problème du financement des équipements par les collectivités. En réalité, vous avez confondu deux questions tout à fait différentes : celle du permis de construire et celle de la programmation des équipements.

Il en est de même d'ailleurs pour la dérogation, et la question avait été posée, je crois, par M. le rapporteur. La dérogation est une chose et le permis de construire en est une autre.

Le permis de construire disparaît, il est remplacé par une déclaration, mais cela ne fait pas disparaître la dérogation, qui fait l'objet d'un accord avec l'administration et qui, lorsqu'elle est acquise, est présentée en même temps que la déclaration.

M. Jung a posé la responsabilité de l'homme de l'art et du maître d'ouvrage. Elle est clairement affirmée par la loi ; il y a une triple solidarité, non seulement de l'homme de l'art et du maître d'ouvrage, mais également de l'entreprise.

M. Kieffer a formulé une suggestion en demandant qu'à l'avenir les prix de construction soient calculés toutes dépenses confondues.

M. Alfred Kieffer. J'ai demandé que le prix de la construction soit dissocié du reste. En effet, pour les H. L. M., le prix du terrain et celui de la construction étaient confondus.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. On est en présence de trois éléments : le coût du sol, les frais de son aménagement, le prix enfin de la construction elle-même.

M. Paul Massa. Oui, mais dans la limite du prix-plafond.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Une réforme est à l'étude sur ce point pour éviter que les efforts de compression des charges dans un domaine ne soient perdus dans l'autre.

Enfin, M. Mistral a parlé des clôtures. Je suis obligé de dire que, là aussi, il y a confusion, et que ce problème n'a rien à voir avec le permis de construire ; il s'agit là d'une matière qui doit être traitée dans le cadre de l'aménagement du territoire, car il s'agit essentiellement, dans l'esprit de M. Mistral, des stations de montagne. Un décret récent à ce titre traite des pistes de ski.

Je crois avoir répondu, monsieur le président, à toutes les questions qui m'ont été posées.

M. Antoine Courrière. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Courrière pour répondre à M. le ministre.

M. Antoine Courrière. Monsieur le ministre, je désire vous poser une question. Vous avez dit tout à l'heure que vous n'étiez pas responsable des articles de presse qui ont laissé croire au pays que le permis de construire allait être supprimé et je suis surpris, étant donné l'importance et l'intensité de cette campagne, que vous n'avez pas éprouvé le besoin de démentir ces affirmations des journaux. Vous avez laissé circuler ce bruit et chacun est persuadé que désormais l'on pourra construire quand et comme on voudra.

Mais ce n'est pas tout. Il y a quelque temps, c'était je crois pendant l'examen du budget, vous avez annoncé que le coût de la construction allait baisser, et nous nous sommes trouvés immédiatement après devant des décisions prises par un gouvernement auquel vous appartenez et dont les conséquences entraîneront incontestablement une hausse du prix de la construction, vous l'avez vous-même reconnu.

Vous avez récidivé il y a quelque temps et je regrette de ne pas avoir sous la main le journal où j'ai lu que vous aviez déclaré que l'on pouvait incontestablement abaisser le coût de la construction. Vous avez cité notamment les intermédiaires qui interviennent et vous avez eu l'air d'indiquer que les officiers ministériels étaient particulièrement responsables de l'augmentation du coût de la construction.

Vous avouerez, monsieur le ministre, qu'il est surprenant que vous puissiez avoir confondu les honoraires des officiers ministériels avec les droits d'enregistrement ! Or, c'est de cela que vous avez parlé : 4,50 p. 100, c'est le montant des droits d'enregistrement. Par ailleurs, vous avez parlé des honoraires et du paiement des conservateurs des hypothèques. Or, dans le coût d'un ensemble immobilier, je ne crois pas que les honoraires des officiers ministériels et des frais des conservateurs des hypothèques entrent pour une grande part et, si on les réduisait à zéro, cela ne ferait pas singulièrement diminuer le coût de la construction. (Très bien ! au centre gauche.)

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. J'ai eu l'occasion, monsieur le sénateur, d'évoquer ce problème récemment devant le Conseil économique et social.

S'agissant des charges annexes, parmi lesquelles figurent notamment les frais notariaux, j'ai simplement donné des chiffres et indiqué que les sommes payées au notaire pour une raison ou pour une autre au titre de la construction représentaient entre 2, 2,25 et 5 p. 100, selon qu'il s'agissait d'une opération faite avec ou sans prêt individuel.

M. Antoine Courrière. Vous avez parlé de 4,5 p. 100.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. J'ai dit 5 p. 100. Je suis obligé de constater, par exemple, que dans le coût de la construction d'un logement de deux pièces, les notaires, pour une raison ou une autre, perçoivent plus que les architectes.

M. Antoine Courrière. Vous plaisantez !

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je ne plaisante pas.

M. Antoine Courrière. Où l'avez-vous vu ? Donnez des chiffres précis !

M. le président. N'interrompez pas M. le ministre.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Un architecte touche pratiquement 4 p. 100.

M. Antoine Courrière. Sept pour cent.

M. Roger Delagnes. C'est variable, selon qu'il surveille ou non la construction.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Si vous vous reportez au rapport Rueff-Amand, qui date de neuf ans, vous trouverez la preuve de ce que je viens de dire. Le problème n'est pas de déclarer la guerre à qui que ce soit, mais de se demander pourquoi il en est ainsi. C'est ce qui a été décidé dans le cadre de conversations que j'ai eues notamment avec des représentants de la chambre des notaires et un groupe de travail a été créé à cet effet pour voir comment arriver à réduire ce coût.

S'il est aussi élevé, c'est qu'il y a toute une série d'opérations et donc de droits d'enregistrement ; mais ces droits frappent

des opérations sur l'utilité desquelles il faut s'interroger. Il y a une multiplicité d'opérations dans l'acte de construire, ce qui motive une multiplicité d'interventions des notaires, et c'est cela qu'il faut réformer. C'est à cette simplification que je vais m'employer, en accord avec les notaires, dans les mois qui viennent.

M. Antoine Courrière. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Courrière pour répondre à M. le ministre.

M. Antoine Courrière. J'en suis navré, monsieur le ministre, mais lorsqu'on parle d'une chose, il faut l'avoir sérieusement étudiée et on n'a pas le droit de jeter le discrédit sur une profession, quelle qu'elle soit, sans connaître exactement les données du problème !

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, je sollicite une suspension de séance.

M. le président. Vous avez entendu la proposition de M. le ministre.

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

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente minutes, est reprise à dix-huit heures.)

M. le président. La séance est reprise.

— 7 —

ORDRE DES TRAVAUX DU SENAT

M. le président. J'ai reçu une lettre par laquelle M. le vice-président de la commission des lois demande au Sénat, en application de l'article 32, alinéa 3, du règlement, de vouloir bien tenir séance demain matin, jeudi 19 décembre, à onze heures, pour la discussion des conclusions du rapport de M. Marcel Prélot, fait au nom de la commission 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.

Avant de consulter le Sénat sur la proposition de sa commission de législation, j'indique que ce soir, à la reprise de nos travaux, nous poursuivrons le débat sur la réforme régionale et la réforme du Sénat.

Je consulte le Sénat sur la demande de la commission de législation.

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

Il en est ainsi décidé.

— 8 —

PERMIS DE CONSTRUIRE

Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence.

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant et complétant le code de l'urbanisme et de l'habitation en ce qui concerne le permis de construire.

La parole est à M. le ministre de l'équipement et du logement.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Il s'agit, mesdames, messieurs, d'un texte très technique, aux implications aussi bien juridiques que financières et inspiré par une philosophie très précise. Dans ces conditions, malgré ma volonté de coopération, je ne peux pas accepter tous les amendements présentés par la commission et, en application de l'article 44 de la Constitution et de l'article 42 du règlement du Sénat, le Gouvernement demande au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du texte, modifié par les amendements n°s 1 et 6 de la commission respectivement proposés aux articles 1^{er} et 8 et qui sont acceptés par le Gouvernement.

Quant aux autres amendements, je fournirai des explications qui, je l'espère, amèneront la commission à retirer certains d'entre eux.

M. le président. En application de l'article 44 de la Constitution et de l'article 42, alinéa 7, du règlement du Sénat, le Gouvernement demande au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du projet de loi dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, modifiée par l'amendement n° 1 à l'article 1^{er} et par l'amendement n° 6 à l'article 8.

J'appellerai successivement les articles et les amendements dont ils sont assortis. Les sénateurs qui le demanderont pourront prendre la parole, mais ces articles et amendements auxquels leurs interventions s'appliqueront ne seront pas soumis à un vote particulier.

Je vais donner lecture des articles et des amendements.

[Article 1^{er}.]

« Article premier. — Le deuxième alinéa de l'article 84 du code de l'urbanisme et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le même permis est exigé pour les modifications extérieures apportées aux constructions existantes, les reprises de gros œuvre et les surélévations.

« Toutefois, dans les communes de moins de 2.000 habitants et hors des périmètres d'agglomérations, dans les hameaux et pour les bâtiments isolés, l'aménagement des constructions existantes qui n'a pas pour but d'en modifier les volumes extérieurs, n'est pas soumis à la délivrance d'un permis de construire. La demande de permis est, dans ce cas, remplacée par une déclaration préalable en mairie.

« Cette déclaration précise obligatoirement la nature des matériaux qui seront utilisés. Ces matériaux devront être conformes à une liste établie par arrêté préfectoral. »

Par amendement n° 1, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, propose, au troisième alinéa de cet article, après les mots : « les volumes extérieurs », d'insérer les mots : « et la destination ».

J'indique que le Gouvernement accepte cet amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. Cet amendement étant, en effet, accepté par le Gouvernement, je n'insisterai pas outre mesure. Il vise à reprendre les modifications proposées par l'Assemblée nationale.

Nous ne voulons pas que la liberté donnée à des communes rurales de transformer, par exemple, des bâtiments agricoles ou des vieilles fermes en bâtiments d'habitation crée de nouveaux feux, initiative susceptible d'entraîner pour les budgets municipaux la lourde charge d'installation de canalisations, de réseaux d'égoûts, hors de proportion avec le produit de la taxe locale d'équipement, lequel sera dérisoire. C'est la raison pour laquelle je demande d'inclure cette précision qui sera intéressante pour les finances locales.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement confirme qu'il accepte l'amendement.

M. le président. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'amendement n° 1 est accepté par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

[Article 2.]

« Art. 2. — Il est inséré dans le code de l'urbanisme et de l'habitation des articles 85, 85-1, 85-2 et 85-3 nouveaux, ainsi rédigés :

« Art. 85. — Le permis de construire n'est pas exigé, dans les conditions et sous les réserves indiquées aux articles 85-1 et 85-2 ci-après :

« 1° Pour les constructions édifiées par les organismes d'habitations à loyer modéré, telles qu'elles sont régies par le titre I^{er} du livre II du présent code, ceci après accord du maire ;

« 2° Pour les constructions édifiées sur certaines parties du territoire désignées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, qui pourront être :

« a) Des communes ou partie de communes faisant l'objet soit d'un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, dont la modification n'a pas été prescrite, soit d'un plan d'urbanisme approuvé dont la révision n'a pas été ordonnée ;

« b) Des zones d'aménagement concerté, telles qu'elles sont définies à l'article 16 ci-dessus ;

« c) Des lotissements, lorsque les documents approuvés les concernant, notamment le règlement ou le cahier des charges, fixent l'implantation et le volume et définissent de façon générale le style et l'aspect extérieur des constructions.

« Art. 85-1. — Les dispositions de l'article 85 ci-dessus ne s'appliquent pas :

« 1° Aux immeubles et dans les zones auxquelles s'appliquent les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques et de la loi du 2 mai 1930 modifiée relative à la protection des monuments naturels et des sites ;

« 2° Dans les secteurs sauvegardés et les périmètres de restauration immobilière créés en application des dispositions de la loi n° 62-903 du 4 août 1962 modifiée ;

« 3° Dans les périmètres définis en application du décret n° 59-768 du 26 juin 1959 modifié tendant à préserver le caractère du littoral Provence-Côte d'Azur et des décrets étendant les dispositions de ce décret à d'autres régions ;

« 4° Dans les stations classées de sports d'hiver et d'alpinisme en application de l'article 157 du code de l'administration communale.

« Art. 85-2. — Sans préjudice des dispositions de l'article 46 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, quiconque désire entreprendre une construction en bénéficiant des dispositions de l'article 85 ci-dessus doit, au préalable, faire une déclaration accompagnée des pièces suivantes :

« a) Un projet établi par un architecte, un service public administratif habilité, ou une personne physique ou morale reconnue compétente ;

« b) La certification par cet architecte, ce service ou cette personne, de la conformité du projet aux dispositions législatives et réglementaires concernant l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords ;

« c) L'engagement de respecter ces dispositions législatives et réglementaires ainsi que les règles générales de construction prévues à l'article 92 ci-après.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les formes et conditions dans lesquelles cette déclaration sera faite et rendue publique, ainsi que les conditions dans lesquelles le service public administratif sera habilité et la personne physique ou morale reconnue compétente.

« Art. 85-3. — Le dépôt de la déclaration a les mêmes effets que la délivrance du permis de construire, notamment en ce qui concerne l'assiette et le recouvrement des impositions, taxes et redevances de toute nature ainsi que le délai dans lequel ces impositions, taxes et redevances doivent être versées. »

Je suis saisi d'un amendement, n° 2, présenté par M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, tendant, dans le texte proposé pour l'article 85-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, à rédiger comme suit le 4°) :

« 4°) Dans les stations classées de tourisme. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. Le Gouvernement a accepté, au cours de la discussion de ce projet à l'Assemblée nationale,

l'adjonction d'une phrase qui indique que ces dispositions d'exception ne s'appliqueront pas dans les stations classées de sport d'hiver et d'alpinisme, en application de l'article 157 du code de l'administration communale. La commission demande que soient ajoutées les stations touristiques, notamment les stations balnéaires dont le caractère de construction ne permet pas d'improvisation et sur lesquelles les maires doivent avoir la haute main de façon à veiller à l'harmonie et à l'esthétique de leur ville.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Le Gouvernement ne peut accepter cet amendement, car le classement est fait en fonction d'un critère purement fiscal. L'accepter serait réduire très sensiblement la portée du texte puisque figurent parmi les stations classées des grandes villes telles que Marseille ou Toulouse. Si certaines stations méritent une protection esthétique particulière, celle-ci doit être assurée par des réglementations adaptées. C'est pourquoi je considère cet amendement comme contraire à l'esprit du projet.

M. Antoine Courrière. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Courrière.

M. Antoine Courrière. L'aménagement du littoral méditerranéen est-il concerné par le texte ?

M. Robert Laucournet, rapporteur. C'est prévu !

M. le président. Monsieur le rapporteur, maintenez-vous votre amendement ?

M. Jean Bertaud, président de la commission des affaires économiques et du Plan. La commission retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 2 est retiré.

Par amendement n° 3, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, propose, dans l'article 85-2 du code de l'urbanisme et de l'habitation, de supprimer l'alinéa c).

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Lecournet, rapporteur. La commission s'est prononcée ce matin sur cette troisième partie de l'article 2 qui comporte, je vous le rappelle, un projet de certification par l'architecte et au surplus un engagement du maître d'ouvrage d'avoir à respecter les lois et règlements.

Nous avons pensé, sur le plan juridique, que l'authentification du projet par l'architecte paraissait suffisante, puisque nous nous engageons à respecter la loi et le règlement. Cette disposition nous a donc paru inutile et nous en avons demandé la suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Apparemment, cette argumentation est fort juste ; pourtant, je demande le retrait de l'amendement pour les raisons suivantes : s'il est vrai que nul ne peut échapper à la loi, il n'y a donc pas à s'engager à la respecter. Cependant, la loi foncière elle-même prévoit cet engagement ; d'autre part, le présent texte rappelle les responsabilités de l'architecte et de l'entrepreneur ; on ne saurait passer sous silence celles du constructeur.

Par conséquent, pour rester fidèle à la fois à la loi foncière et au texte que je vous sou mets, on ne peut supprimer l'engagement, même s'il semble superflu en droit strict. C'est la raison pour laquelle je demande à la commission de bien vouloir retirer son amendement.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Nous en avons longuement discuté ce matin à la commission et cette dernière a décidé de laisser à son rapporteur le soin de maintenir ou de retirer cet amendement, compte tenu des explications de M. le ministre. Ce dernier vient de nous expliquer que ses préoccupations rejoignent le sentiment exprimé par un certain nombre de membres de la commission ; nous retirons donc l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré.

M. Jacques Descours Desacres. Puis-je me permettre, monsieur

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Puis-je me permettre, monsieur le ministre, de vous poser une question sur les conséquences de la déclaration : si le maire auprès de qui elle est déposée constate que le projet est en désaccord avec certaines dispositions, soit du cahier des charges, soit du plan d'urbanisme ou du plan d'occupation des sols, que faudra-t-il faire pour éviter que le constructeur ne commence sa construction, n'engage des frais et ne soit pas, par la suite, obligé de modifier sa construction sur tel ou tel point ?

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. J'ai déjà répondu tout à l'heure en disant que, dans ce cas, le maire doit saisir le directeur départemental de l'équipement ; bien entendu, si les travaux ont commencé, il peut les interrompre.

M. Jacques Descours Desacres. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le président. Par amendement n° 4, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, propose de rédiger comme suit l'article 85-3 du code de l'urbanisme et de l'habitation :

« Art. 85-3. — Le dépôt de la déclaration a les mêmes effets que la délivrance du permis de construire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. L'article 85-3 du code de l'urbanisme et de l'habitation prévoit la substitution de la déclaration au permis de construire et énumère un certain nombre de dispositions fiscales qui seraient applicables. Nous avons pensé qu'il ne fallait pas les faire figurer dans cet article et c'est pourquoi nous proposons d'en limiter ainsi le texte.

Cette nuit, l'Assemblée nationale a déposé un amendement qui a été accepté dans la rédaction suivante : « Le dépôt de la déclaration a les mêmes effets que la délivrance du permis de construire, notamment en ce qui concerne l'assiette, le recouvrement des impositions, taxes et redevances de toute nature ainsi que le délai dans lequel ces impositions, taxes et redevances doivent être versées. » Cela semble aussi une énumération de détail. C'est pourquoi la commission souhaite que soit maintenue sa formule.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, je demande le retrait de cet amendement parce que la solution proposée par la commission me paraît dangereuse. Les taxes fiscales doivent être expressément prévues. C'est pourquoi une mention doit leur être réservée. Il faut les fixer aussi bien dans l'intérêt des communes, pour que celles-ci perçoivent normalement la taxe d'équipement, que dans l'intérêt des constructeurs pour les exonérer d'impôt ou alléger leurs charges, s'agissant du foncier bâti ou de la décote pour des constructions neuves. Si l'on ne fixe pas expressément ces impôts, il y aura un risque pour les communes et pour les constructeurs. C'est pourquoi il me paraît sage de ne pas accepter cet amendement et je demande à la commission de bien vouloir le retirer.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Robert Laucournet, rapporteur. Après les explications de M. le ministre, la commission retire cet amendement qui n'était que de pure forme.

M. le président. L'amendement n° 4 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

[Article 3.]

« Art. 3. — Les deux premiers alinéas de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A leur achèvement, la conformité des travaux avec le permis de construire ou, en cas d'application de l'article 85, avec les règlements d'urbanisme est constatée par un certificat dont les modalités de délivrance sont définies par décret. »

Par amendement n° 5, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, propose, au deuxième alinéa de cet article, après les mots : « avec les règlements d'urbanisme », d'ajouter les mots : « et les documents prévus aux alinéas a) et b) de l'article 85-2 ci-dessus ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. Dans la forme où le permis est maintenu, nous avons une entrée, qui est le dépôt du permis de construire, et une sortie, qui est la conformité et qui fait référence aux pièces de base déposées à l'origine de la constitution du dossier.

Dans la rédaction du Gouvernement, nous avons une entrée, qui est le dépôt de la formule simplifiée, mais il n'y a plus de sortie. Il n'est fait référence qu'à la réglementation générale de l'urbanisme. Ce que nous demandons, c'est qu'il soit fait référence au dossier de base.

C'est en effet une sécurité pour les maires d'avoir dans leur commune des pièces correspondant au dossier qui a été déposé à l'origine. Sinon, c'est l'incertitude complète et le mystère pour le passage du dépôt à la construction et à la conformité sur laquelle on ne sait rien. Il faut donc viser les pièces fournies au départ en faisant référence aux documents prévus aux alinéas a) et b) de l'article 85-2.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Tout à l'heure j'ai indiqué que je refusais cet amendement. Ma position était justifiée par le fait que je craignais de glisser vers un système qui, d'une manière ou d'une autre, réintroduirait le contrôle *a priori*.

Dans la mesure où j'avais le souci d'édicter, en matière de normes, des règles claires, publiées, afin que chacun les connaisse, il paraissait suffisant de prévoir qu'on pouvait s'y référer. La tâche du maire s'en serait trouvée simplifiée. Sensible à vos arguments, je donne mon accord à cet amendement, en même temps qu'aux amendements n° 1 et n° 6.

M. le président. Monsieur le ministre, vous introduisez donc, dans le vote unique que vous avez demandé, l'amendement n° 5, qui vient s'ajouter aux amendements n° 1 et 6 que vous avez préalablement acceptés ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Exactement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

[Articles 4 à 7.]

« Art. 4. — L'article 104 du code de l'urbanisme et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 104. — En cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles 83 et 103, le tribunal, au vu des observations écrites du préfet ou après audition de ce haut fonctionnaire ou d'un fonctionnaire délégué par lui, statue soit sur la mise en conformité des lieux ou celle des ouvrages avec les règlements, l'autorisation administrative ou le permis de construire, soit sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur. »

Personne ne demande la parole ?...

« Art. 5. — Il est inséré au titre VII du livre premier du code de l'urbanisme et de l'habitation des articles 104-5 et 104-6 nouveaux ainsi rédigés :

« Art. 104-5. — Lorsque le permis de construire n'est pas exigé en application des dispositions figurant au 2° b et c de l'article 85 ci-dessus, en cas d'infraction aux règles d'urbanisme et de construction régulièrement fixées pour la zone d'aménagement concerté ou le lotissement, les articles 101 à 104-4 ci-dessus sont applicables, les obligations visées à l'article 103 s'entendant également de celles qui résultent des règles mentionnées ci-dessus.

« Art. 104-6. — Est punie des peines prévues à l'article 103 toute personne qui, pour l'application des dispositions du b de l'article 85-2 aura, sciemment, établi un certificat inexact. »

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

« Art. 6. — Au premier alinéa de l'article 102 du code de l'urbanisme et de l'habitation ainsi qu'au troisième alinéa de l'article 104-1 du même code, les mots : « du représentant départemental du ministre de la construction » sont remplacés par les mots : « du préfet ».

Personne ne demande la parole ?...

« Art. 7. — Dans le cinquième alinéa de l'article 340-2 du code de l'urbanisme et de l'habitation, après les mots : « délais de », le chiffre « trois » est remplacé par le chiffre « un ».

Quelqu'un demande-t-il la parole ?...

[Article 8.]

« Art. 8. — Le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 modifiée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le droit au maintien dans les lieux ne peut être opposé au propriétaire qui aura obtenu du ministre de l'équipement et du logement ou du préfet l'autorisation de démolir un immeuble pour construire un autre immeuble sur le même terrain. »

Par amendement n° 6, M. Laucournet, au nom de la commission des affaires économiques, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. Cet article est relatif au maintien dans les lieux en cas de démolition. Le sujet évoqué par cet article nous a paru trop important pour être traité de cette manière à l'occasion d'un texte concernant un autre sujet.

La commission pense qu'il serait préférable qu'un texte de loi spécial soit déposé à ce sujet. C'est pourquoi nous vous proposons un amendement visant la suppression pure et simple de cet article.

M. le président. Le Gouvernement a accepté cet amendement.

Personne ne demande plus la parole ?...

[Article 9.]

« Art. 9. — Un décret fixera, en tant que de besoin, les dispositions transitoires applicables aux constructions mentionnées à l'article 85 du code de l'urbanisme et de l'habitation, pour lesquelles une demande de permis aura été déposée avant la promulgation de la présente loi. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Robert Laucournet, rapporteur. Cet article fait référence aux dispositions transitoires. Les nouvelles dispositions entreront en application en janvier ; mais *quid* des permis de construire en souffrance depuis des mois et même des années, si nous en croyons la statistique ? Peut-on maintenir en même temps deux procédures parallèles pour l'obtention de permis de construire ? Aux permis de construire déposés aux conditions fixées par l'article 85 — conditions de lieu et de mode de construction — doit-elle être appliquée immédiatement la formule simplifiée pour la construction correspondant aux catégories du premier article. C'est la simplification des procédures pendant la période transitoire qui nous intéresse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement et du logement. Les périodes transitoires sont toujours délicates, mais toutes les périodes sont plus ou moins transitoires.

Dans cette affaire, l'action que j'ai menée dans le cadre du système actuel va permettre d'apurer le passé puisque j'ai demandé à mon administration de régler pratiquement tous les dossiers pour le 1^{er} janvier. Dans ces conditions, entre la mise en application du nouveau régime et l'extinction du régime ancien, il restera vraisemblablement une marge très faible d'affaires en instance. Un décret règlera rapidement la question dès que la loi aura été votée.

M. le président. Personne ne demande plus la parole sur l'article 9 ?...

[Article 10.]

« Art. 10. — Les dispositions de la présente loi pourront être rendues applicables dans les départements d'outre-mer avec les adaptations nécessaires. »

Personne ne demande la parole ?...

M. Jean Bertaud, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je demande la parole.

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. le président de la commission, pour explication de vote.

M. Jean Bertaud, président de la commission. Je voudrais me permettre, avant que nous passions au vote, de faire ici une très courte déclaration au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Encore une fois, le peu de temps dont nous avons disposé pour examiner ce texte, qui est tout de même d'une très grande importance, ne nous a pas permis de connaître les appréciations des uns et des autres. Nous aurions notamment souhaité, monsieur le ministre, avoir suffisamment de temps pour vous entendre en commission.

Toutes les observations qui ont été faites, les réflexions et les suggestions qui ont été présentées étaient nécessaires pour pallier ce manque d'information. N'ayant pu être formulées devant une commission, elles trouvent normalement à s'exprimer devant l'assemblée.

En tout état de cause, je tiens à dire que la commission des affaires économiques a fait le maximum d'effort pour étudier, dans un délai minimum, ce texte important. Ce n'est qu'à l'usage que nous nous apercevrons si les résultats de ce texte de loi, que je vous demande de voter, mes chers collègues, se révéleront, comme nous l'espérons tout de même, bénéfiques pour l'ensemble du pays. (*Applaudissements.*)

M. Antoine Courrière. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Courrière.

M. Antoine Courrière. Monsieur le président, mesdames, messieurs, une fois de plus, depuis l'instauration de la V^e République et à la veille de la clôture de la session, nous sommes saisi d'un texte important que nous n'avons pas eu le temps d'étudier.

C'est à la sauvette que la commission, ce matin, alors que l'Assemblée nationale a statué dans la nuit, s'est saisie de ce texte. Elle l'a étudié dans des conditions déplorables, puisqu'elle n'a pu entendre le ministre et que les représentants de chaque groupe n'ont pu faire valoir auprès des commissaires leurs points de vue.

Nous ne connaissons pas le texte ; nous venons seulement d'en prendre connaissance au cours de ce débat. Je considère qu'il s'agit là de méthodes inacceptables.

Par ailleurs, pour éviter que nous n'introduisions dans le texte des dispositions auxquelles nous tenions, M. le ministre a demandé un vote bloqué. Il s'agit là encore d'une méthode inacceptable, s'agissant d'une première lecture. Nous souhaitons tous que le dialogue s'instaure entre l'Assemblée nationale et le Sénat ; mais pour qu'il puisse s'instaurer, encore faudrait-il que le Sénat ait la possibilité de présenter un texte différent de celui voté par l'Assemblée nationale ou tout au moins de l'amender.

De surcroît nous avons la crainte que le grand public ne s'imagine que désormais le permis de construire va être supprimé, alors qu'il ne l'est pas et que peut-être même les difficultés qu'il peut soulever seront plus grandes encore que celles que nous avons connues jusqu'à présent.

Pour toutes ces raisons, et sans soulever d'obstacles majeurs au texte qui nous est présenté, le groupe socialiste s'abstiendra. (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur de nombreuses travées à gauche.*)

M. Fernand Chatelain. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Chatelain.

M. Fernand Chatelain. Je ne rappellerai pas ce que j'ai déclaré au cours de cette discussion. Je voudrais simplement exprimer la position du groupe communiste qui, en raison des réserves faites et aussi en raison de la méthode du vote bloqué que nous réprouvons, s'abstiendra.

M. le président. Personne ne demande plus la parole pour expliquer son vote ?...

Je rappelle qu'en application de l'article 44, dernier alinéa de la Constitution et de l'article 42, alinéa 7 du règlement du Sénat, le Gouvernement demande au Sénat de se prononcer par un seul vote sur les articles et l'ensemble du projet de loi dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale et modifiée par les amendements n° 1 à l'article 1^{er}, n° 5 à l'article 3 et n° 6 à l'article 8, déposés par M. Laucournet au nom de la commission des affaires économiques, dont je signale qu'ils sont les seuls amendements à subsister à la suite du retrait des amendements n° 2, 3 et 4.

Personne ne demande plus la parole ?..

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...
Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 29 :

Nombre des votants.....	271
Nombre des suffrages exprimés.....	159
Majorité absolue des suffrages exprimés..	80
Pour l'adoption.....	152
Contre	7

Le Sénat a adopté.

J'imagine que, compte tenu de l'heure, le Sénat voudra suspendre ses travaux jusqu'à vingt-deux heures. (Assentiment.)

Je rappelle que l'ordre du jour de la séance de ce soir appelle la suite du débat sur la communication du Gouvernement relative à la réforme de la région et du Sénat. Ainsi que le Sénat l'a décidé tout à l'heure, les propositions de loi de MM. Prélot et Edouard Bonnefous viendront en discussion en séance publique demain, à onze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures trente-cinq minutes, est reprise à vingt-deux heures sous la présidence de M. Méric.)

PRESIDENCE DE M. ANDRE MERIC,
vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 9 —

REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

Suite du débat sur une communication du Gouvernement.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite du débat sur la communication du Gouvernement relative à la réforme de la région et du Sénat.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je souhaite simplement répondre à M. Courrière qui, dans son intervention d'hier matin, m'a mis en cause à propos d'une déclaration sur les problèmes de la réforme communale.

En effet, au cours d'un débat, la question m'a été posée de savoir si je partageais les vues du club Jean-Moulin, qui souhaitait que le nombre des communes françaises soit ramené à 3.000. A cette occasion — et le président de ce débat, qui est un de vos anciens collègues, pourrait en témoigner — j'ai été amené à dire, en effet, que je ne partageais pas cette opinion, mais que si, un jour, on devait diminuer le nombre des communes de France, je pensais qu'il était indispensable qu'on laisse aux conseillers municipaux le rôle social très important qu'ils remplissent dans ces petites sociétés. C'est vrai en particulier pour les maires, qu'à cette occasion j'ai qualifiés de « juges de paix civils ».

Quelques jours après, un grand quotidien régional de l'Ouest dont je ne savais pas, du reste, que l'audience s'étendait jusqu'à l'Aude, a cru pouvoir titrer que j'avais proposé de ramener à 3.000 le nombre des communes françaises. Le même journal a publié le lendemain mon démenti en s'excusant.

Je suis moi-même le maire d'une petite commune rurale, ce qui est le cas de beaucoup d'entre vous. M. Courrière me permettra certainement de lui dire qu'il vaudrait mieux évoquer, quand on parle des problèmes communaux, les possibilités qu'auront demain ces collectivités pour faire face à de difficiles problèmes d'équipement, plutôt que de faire au Gouvernement ou à ses représentants des procès d'intention, surtout quand ils ne sont pas fondés, comme c'était le cas.

M. le président. La parole est à M. Gargar.

M. Marcel Gargar. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après tout ce qui a été déjà dit dans cette enceinte, après tant d'observations pertinentes provenant de divers horizons politiques de cette Assemblée sur la réformite gouvernementale, après enfin tant de critiques judicieuses à propos du projet de régionalisation et de celui de stérilisation ou de suppression du Sénat, je serai forcément bref dans mes propos.

En dépit du très court délai laissé à l'assemblée locale de la Guadeloupe pour l'examen du questionnaire présenté, il s'est trouvé des membres de cette Assemblée pour donner leur accord sur la nécessité d'ériger chacun des actuels départements d'outre-mer en régions distinctes, espérant par là avoir découvert la panacée à tous les maux, à toutes les discriminations dont souffre ce petit pays, cette poussière d'îles, comme on l'a appelé ou rappelé.

Mais il est des représentants dans cette assemblée locale, les plus lucides sans doute, les plus réfléchis certainement qui, ainsi que l'ont fait les orateurs qui m'ont précédé hier à cette tribune, s'interrogent sur les véritables intentions du Gouvernement.

Ce projet leur est apparu comme un cheval de Troie ou comme le Sphinx, ce monstre fabuleux dévorant celui qui ne résout pas ses énigmes. La circonspection et la méfiance de certains élus locaux peuvent s'expliquer par le fait que le projet gouvernemental vague, imprécis et sibyllin prône toutefois les bienfaits et le réalisme de la déconcentration sans mention de la nécessité d'une décentralisation. Or, déconcentrer ne tend qu'à augmenter, à renforcer les pouvoirs du préfet ou du haut fonctionnaire désigné par le Gouvernement et soumis strictement à ses exigences.

Déjà, comme l'a souligné avant-hier soir notre collègue et ami M. Jacques Duclos, l'expérience de déconcentration en cours depuis juin 1960 dans les départements d'outre-mer n'a apporté de solution valable à aucun des nombreux problèmes politiques, économiques et sociaux dans ces pays, juridiquement départements, mais bien autre chose géographiquement et humainement.

D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet de décret instituant les commissions de développement économique reconnaît que « l'éloignement géographique des départements d'outre-mer, leur disparité, rendent souvent plus pesante encore qu'en métropole l'intervention trop systématique des administrations parisiennes ». Ainsi, avec la déconcentration, l'assemblée délibérante dans les départements d'outre-mer n'a pas vu augmenter ses pouvoirs de décision. Le conseil général ne joue en fait qu'un rôle consultatif et d'enregistrement. Le ministre et ses préfets décident souverainement de tout.

Cette expérience que nous vivons montre bien l'inefficacité, sinon la nuisance de la déconcentration, car tous les graves problèmes qui préoccupent les habitants des départements d'outre-mer attendent depuis longtemps des solutions rationnelles et bénéfiques : problème du taux d'expansion démographique jugé trop rapide, mise en application de la nécessaire réforme agraire, implantation d'industries pouvant réduire le chômage endémique de ces pays lointains, diversification des cultures, garanties des libertés politiques et d'expression, respect du suffrage universel, autant de questions qu'aucune procédure de déconcentration n'a pu résoudre. Elle n'a pas permis d'opérer non plus les réformes de structures qu'impliquent les économies sous-développées.

Il apparaît donc nécessaire et urgent de concevoir, pour les départements d'outre-mer, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion, une régionalisation distincte, prévoyant une large décentralisation politique et administrative dotant l'assemblée locale de pouvoirs réels et lui permettant d'intervenir dans les procédures de désignation de l'exécutif local.

Au demeurant, la paille des mots nous importe peu si le grain des choses est germinatif, porteur de réalités bénéfiques et d'énergie créatrice, d'espoir pour les peuples des départements d'outre-mer aspirant à leur désaliénation et à la pleine reconnaissance de leur personnalité.

Cela réalisé, il serait mis fin à la mauvaise et souvent fautive réputation qu'on fait aux habitants de ces pays effectivement sous-développés — mais à qui la faute ? — d'avoir une mentalité d'assistés et d'être dépourvus d'esprit d'initiative, en un mot d'être passifs.

Mis en condition favorable d'être quelque peu maîtres de leur destin, de participer activement à la gestion de leurs propres affaires, cultivant leur originalité et leur spécificité selon des normes pensées par eux, les Antillais et les Guyanais, par des accords économiques et culturels, pourraient sans contrainte, sans heurt, former cette fédération antillo-guyanaise et francophone que préconisait déjà vers 1848 le grand politique et humaniste que fut l'éminent sénateur de la Guadeloupe : j'ai nommé Victor Schoelcher.

S'agissant des intentions homicides du Gouvernement à l'égard du Sénat, je dirai après d'autres qu'il est malaisé de plaider sa propre cause. Qu'il me soit cependant permis de penser que c'est une mauvaise querelle faite à une assemblée coupable de bien remplir son rôle de modérateur, de maintenir des règles et des traditions républicaines en danger.

En conclusion de ces quelques remarques, je suis partisan, autant pour la France que pour les départements d'outre-mer, d'une vraie régionalisation dépourvue d'arrière-pensées, de restrictions mentales, promotrice de progrès matériels et moraux, aidant et confortant les efforts de peuples pour leur totale décolonisation, pour leur plein épanouissement.

Je suis contre la suppression du Sénat ou sa modification dès l'instant que cela ne procède pas d'une grande exigence, d'une absolue nécessité. J'aime à penser que le peuple de France et les peuples des départements d'outre-mer s'attacheront à faire échec à tous les projets allant à l'encontre de leurs intérêts et de leur fidélité à la trilogie républicaine : liberté, égalité, fraternité. (*Applaudissements à l'extrême gauche et à gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Valeau.

M. Amédée Valeau. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, mes chers collègues, je suis amené à retenir l'attention du Sénat sur un point très particulier : je veux parler des départements d'outre-mer, et spécialement du département de la Guadeloupe que je représente. Mon intervention sera brève et limitée à la régionalisation.

Les mesures de décentralisation et de déconcentration qui sont prévues dans le projet de régionalisation ne peuvent que donner satisfaction aux départements d'outre-mer qui les réclament depuis longtemps.

Si je comprends bien, il est question d'octroyer à ces départements une partie des prérogatives des anciens gouverneurs sur les plans économique, culturel et social. Cette façon de faire apportera à l'administration de ces régions une certaine autonomie, ce qui, au fond, n'est peut-être pas mauvais, à condition, bien entendu, de rester dans des limites raisonnables.

Le principe de ces mesures ne soulève donc aucune objection, mais si elles doivent être appliquées sous la forme d'une régionalisation, je crois de mon devoir de vous signaler que cette question demande une extrême attention pour des raisons d'ordre géographique, et aussi d'ordre général. Il nous faut une régionalisation adaptée.

Les populations de nos départements d'outre-mer n'ont pas la possibilité de se côtoyer car ces contrées sont très éloignées les unes des autres. C'est ainsi que Basse-Terre est à 108 milles de Fort-de-France, soit environ 200 kilomètres, et à 730 milles de Cayenne, soit environ 1.400 kilomètres. Par ailleurs, sur le plan local, leurs problèmes sont souvent très différents.

Pour ces raisons, je considère que la notion de « département-région » s'impose.

De plus, la Guadeloupe présente une situation exceptionnelle. Ce département est, en réalité, un archipel. Il a des dépendances formées par des îles plus petites, qui sont au nombre de six. Deux d'entre elles bénéficient d'un régime particulier : ce sont des zones franches par suite de convention internationales ou d'un traité. Saint-Martin est zone franche dès son origine par suite de conventions internationales confirmées en 1862, et Saint-Barthélemy est zone franche conformément aux stipulations du traité de rétrocession signé en 1878 avec la Suède. La Guadeloupe se trouve ainsi avoir une véritable vocation à constituer une région.

Je dois signaler que cet ensemble est magnifiquement doté pour le tourisme nautique, qui commence à se développer. Les côtes sont découpées, les plages abondantes et les vents alizés soufflent toute l'année dans une direction à peu près constante. Enfin, la Guadeloupe est à proximité de la Caraïbe américaine et lui fait face. Celle-ci est en pleine expansion, et nous devons montrer que nous pouvons faire aussi bien.

Bien entendu, cette expansion, que nous désirons d'ailleurs dans tous les domaines, ne pourra se faire que si nous bénéficions de textes spéciaux, extrêmement souples. La régionalisation peut nous les apporter, et c'est pourquoi il est nécessaire, monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, que ces textes soient étudiés attentivement, car vous serez probablement amenés à prévoir des dispositions offrant des possibilités plus larges, plus étendues, plus souples qu'en France métropolitaine, étant précisé que le contrôle du ministre de tutelle sera intégralement maintenu.

Voyez-vous, monsieur le ministre, ces pays sont administrés entièrement par des textes adoptés à Paris. Si ces textes sont bons, ils connaissent la tranquillité et la prospérité ; dans le cas contraire, ce sont des troubles, du désordre et la misère.

C'est pourquoi je considère qu'il est nécessaire d'attirer spécialement votre attention sur l'importance et les conséquences des mesures que vous allez prendre à l'occasion de cette nouvelle organisation régionale.

En résumé, nous souhaitons que les mesures de décentralisation et de déconcentration qui doivent intervenir nous soient appliquées en même temps qu'en métropole.

Nous pensons qu'elles doivent être plus larges qu'en France continentale à cause de notre situation spéciale et, pour la même raison, nous pensons qu'il faut créer un « département-région ». Ce qui n'empêche qu'un organisme de coordination pourra être créé entre les départements d'outre-mer.

J'ai pris la liberté, messieurs les ministres, mes chers collègues, d'abuser de votre temps, mais je sais que je puis compter sur votre indulgence car vous connaissez les sentiments d'attachement des populations de ces territoires éloignés à leur patrie : la France. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en terminant au palais du Luxembourg ses consultations sur la réforme régionale, le Gouvernement rend aux sénateurs un hommage auquel ils ne peuvent manquer d'être sensibles. Il affirme ainsi devant le pays que leur expérience dans l'administration des collectivités locales ou des intérêts communs représentés dans la gamme la plus étendue d'organismes publics et privés, en fait les porte-parole privilégiés des uns et des autres. Au moment même où il est question d'une réforme du Sénat, il convient d'en prendre acte.

A l'observation déjà présentée que, si chacun des membres de cette Assemblée peut ici exprimer son opinion personnelle, voire celle de ses amis, aucune des deux chambres du Parlement n'est appelée à se prononcer sur telle ou telle option fondamentale en la matière comme ont pu le faire les conseils généraux, les conseils municipaux, les chambres de commerce, les chambres économiques, les commissions de développement économique régional et une multitude de comités et d'associations, le Gouvernement a déjà répondu qu'il y avait une grande différence entre leur consultation sur des thèmes de réflexion et la présentation devant le Parlement de l'état actuel de ses projets.

Cette distinction aggrave encore sa responsabilité puisqu'il marque ainsi son refus de connaître et de laisser au pays par des votes l'opinion du Parlement sur telle ou telle option fondamentale. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite.*)

Cette remarque me paraît donner une première lumière sur la réforme envisagée, mettant en relief son caractère incontestable de décision du seul pouvoir exécutif, comme l'avait été d'ailleurs naguère la création des régions de programme et de leurs organismes qui dépendaient étroitement de lui.

J'allais dire *is fecit cui prodest*, si le dictionnaire ne m'avait rappelé qu'il ne faut se servir qu'avec circonspection de ce vieil adage de droit.

Les résultats de la consultation précipitée lancée dans le pays en septembre ont été confiés, nous a précisé M. le ministre délégué, à une société d'études. Le classement par ordinateur, sans aucune pondération, des avis individuels comme des assemblées les plus représentatives, et la diversité des opinions émises à partir d'un schéma interprété dès le départ, permettent évidemment de justifier les conclusions les plus contradictoires, laissant pratiquement toute liberté de choix à l'autorité consultante.

Est-ce là faire participer les Français à cette mutation, comme le Premier ministre concluait sa circulaire du 28 octobre 1968 aux préfets de région, ou est-ce là simplement les mettre en condition pour se prononcer positivement dans un référendum, qui, en plaçant demain face à face un président et une assemblée unique, risque de nous conduire à la dictature d'un homme ou d'un parti dont nous ne pouvons savoir aujourd'hui ce qu'ils sont susceptibles d'être demain ? (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite.*)

Si l'idée de participation était véritablement celle des auteurs de ce projet de réforme, cette circulaire ne serait pas terminée par ces mots : « Les Français sont sensibles aux changements qu'ont apporté dans leur vie personnelle la civilisation urbaine et les techniques nouvelles. Les structures des collectivités dans lesquelles ils vivent doivent en tenir compte. »

Messieurs les ministres, les Français ne vivent pas dans des collectivités ; ils les constituent. (*Très bien ! et nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

Ils ne veulent plus se sentir et être considérés comme les sujets d'un Etat qui encadre de plus en plus les moindres actes de leur existence. Ils sont des citoyens, comme la commune, la région doit être la leur. Si elle était fondée et organisée dans cet esprit, son institution serait un progrès de la démocratie de laquelle nous nous féliciterions.

Trop de textes et de déclarations officielles nous laissent craindre que votre conception ne soit toute autre et aboutisse au renforcement du pouvoir central. La préférence du Gouvernement pour le découpage actuel, au reste fort déséquilibré, ses indications sur les autorités qui administreront la région nous révèlent son choix.

Au titre II de la consultation, consacré aux dimensions de la région, la possibilité d'instituer un Etat de type fédéral étant écartée d'une chiquenaude, quatre conceptions demeurent en présence pour la région : espace économique, zone d'influence des métropoles d'équilibre, relais de l'administration de l'Etat, collectivité territoriale.

Manifestement, la plupart des vingt et une régions conservées ne sont ni des espaces économiques valables, ni des zones d'influence des métropoles d'équilibre. Elles ne seraient pas de véritables collectivités territoriales dès lors qu'à leur tête serait un préfet assisté d'une assemblée qui ne tirerait pas du suffrage universel sa représentativité.

Une seule option demeure donc : la région serait un relais de l'administration de l'Etat.

La région aurait pu cependant être beaucoup mieux. La région, la très grande région s'imposait sur le plan économique pour permettre une réflexion et une action à l'échelle européenne. Elle permettrait de laisser soudés ensemble certains départements dont l'union était menacée de dissolution au moment où la consultation a été lancée et d'équilibrer suffisamment les diverses activités, le développement différent de ses composants. Elle permettrait de conserver les départements indubitablement menacés de dépérissement, puis d'anéantissement, parce que la petite région, ne pouvant asseoir suffisamment son existence sur quelques pouvoirs concédés par l'Etat, empiètera nécessairement sur ceux du département dont certains sont déjà cités par les thèmes de réflexion.

Un article publié en 1965 et cité dans la bibliographie annexée à la circulaire ministérielle parle déjà de la « sous-préfecturisation » des préfets de département.

Sans doute ceux-ci sont-ils encore trop près des élus et sensibles à l'aspect humain des problèmes. Le préfet régional serait plus loin des réalités et plus près du Gouvernement.

Si celui-ci avait voulu une véritable régionalisation, au lieu d'envisager des assemblées aussi proches que possible des commissions de développement économique régional, il aurait pu, au moins, s'inspirer de ces conférences interdépartementales dont la constitution a toujours été découragée, et, au mieux, les objets limités parce qu'elles auraient permis aux élus du suffrage universel de participer réellement à la préparation de l'avenir de la région.

Si le département était condamné, malgré les affirmations contraires, il faudrait donner une vie politique et administrative aux arrondissements qui recouvrent souvent d'anciens pays et devraient aujourd'hui en retrouver les limites. Il faudrait qu'en leur sein, les communes continuent à vivre et à préparer de concert, au contact direct des difficultés de la vie quotidienne, les programmes d'investissements publics qui leur sont indispensables et qui ne sauraient leur être imposés par des échelons administratifs éloignés des citoyens, ignorant ces besoins comme la valeur du potentiel local.

Vous nous annonciez hier, monsieur le ministre d'Etat, le projet sur la réforme communale. Ses conséquences peuvent être encore plus graves pour chaque Français et pour notre nation que celles de la réforme proposée pour la région.

Depuis des décennies, la commune est le cadre administratif où la participation du citoyen à la gestion du bien commun et à la préparation de l'avenir des hommes et de la cité s'exerce plus largement et plus librement. La commune française est un modèle d'organisation démocratique qu'il faut prendre garde de détruire et de vider de sa substance, car c'est la base même de l'esprit civique qui disparaîtrait. (*Applaudissements.*)

Comment le Français s'intéressera-t-il, comment sera-t-il prêt à se dévouer, à consacrer son temps, ses forces, son esprit à une entité locale et, *a fortiori*, régionale qui ne correspondra à aucune réalité humaine et où on lui fera bien vite comprendre qu'il ne connaît rien à l'Administration.

L'organisation envisagée pour la région est un autre critère, concordant avec les précédents, du rôle qu'elle serait appelée, en l'état actuel de vos projets, à jouer dans l'Etat, tant en raison de ses pouvoirs que de ses moyens.

En reprenant les thèmes de réflexion, le premier pouvoir mentionné est le pouvoir réglementaire, mais il a été déclaré avant-hier, ici même, que l'assemblée régionale ne donnera que des avis à ce sujet et ce ne sera pas, comme dans la commune, son président élu qui exercera ce pouvoir, même dans les domaines qui lui seront propres.

Le second pouvoir mentionné est relatif à la réalisation et à la gestion d'équipements publics dont une partie, quoi qu'en dise le préambule, est actuellement à la charge des départements et des communes. Il s'agit donc bien de déposséder ces corps intermédiaires trop indépendants aux yeux des planificateurs.

Le troisième pouvoir est précisément relatif à l'aménagement du territoire et à la planification et là, il nous a été rappelé avant-hier la nécessité de la cohérence des plans régionaux à l'échelon national, nécessité qui limiterait considérablement les initiatives locales dans ce domaine. C'est dire que les missions régionales continueraient à régir la matière et l'expérience du district de Paris, citée en exemple par une note annexe à la circulaire du 28 août, nous laisse sceptiques sur les possibilités d'action des élus trop fréquemment placés devant des décisions préparées sur des bases qu'ils n'ont eu aucun moyen de discuter.

Cette même note mentionnait que c'est « grâce à l'orientation de son budget que le district a pu donner une impulsion originale à son action. Le financement des attributions de la région est en fait fondamental.

De nombreux esprits estiment que si le cadre de la région est étroit, seul un échelon régional léger, destiné à coordonner les programmations départementales, est admissible si l'on veut véritablement conserver les départements. Et dans ce cas, les problèmes de financement ne se poseraient pratiquement pas.

Mais la référence au district de Paris trouve que telle n'est pas l'orientation retenue et cela confirme l'importance des questions financières. D'autant que ce sont les réalisations en matière de voirie qui sont aussi mentionnées parmi les attributions qui seraient transférables de l'Etat à la région.

Au moment où l'Etat connaît des difficultés financières accrues, il est impensable qu'en fait le pouvoir exécutif n'attende pas de la création des régions la possibilité d'accroître la pression fiscale, psychologiquement plus facile à supporter si elle correspond à des réalisations sensibles à chacun. Et puis seraient ainsi reportées sur les élus locaux et régionaux les critiques des contribuables !

Une solution doit en tout cas être exclue, celle de nouveaux centimes additionnels s'appliquant aux quatre contributions directes perçues au profit des collectivités locales, car cette matière imposable étroite et évaluée forfaitairement, donc injustement, ne peut être davantage surchargée.

J'ai déjà rappelé que cette fiscalité directe locale, qui représentait en 1950 26,3 p. 100 de la fiscalité directe d'Etat en représente 31,2 p. 100 en 1967, soit une aggravation relative voisine de 20 p. 100 en dix-sept ans.

A côté des impôts d'Etat dont le produit devra être affecté aux régions, d'autres ressources leur seront nécessaires. La régionalisation d'une partie de la voirie nationale, par exemple, aboutirait en fait à porter à 100 p. 100 le pourcentage demandé à ces fonds de concours dont le système a été mis en œuvre depuis quelques années en cette matière et justement critiqué ici même. Cette formule, en favorisant les riches aux dépens des pauvres, risque d'accroître les déséquilibres économiques qui affectent notre territoire.

Il est indispensable que la solidarité nationale se manifeste et tende à une certaine péréquation des situations régionales par la répartition de subventions ; mais, si l'on veut vraiment décentraliser et faire disparaître le recours à Paris, il faut prévoir des attributions globales votées par le Parlement dans la loi de finances qu'il appartiendra aux élus régionaux d'affecter aux diverses urgences dont ils auront eux-mêmes arrêté le principe.

La présentation de demandes à l'Etat, secteur par secteur avec justification à l'appui, telle que M. le ministre d'Etat l'envisageait dans la réponse faite à notre éminent collègue M. Martin, rétablirait cette « châtière », pour reprendre son terme, par laquelle finalement tout remonterait à Paris.

Un problème important n'a pas encore été traité, me semble-t-il, celui du personnel régional. Dans ce domaine, la création de corps de fonctionnaires communs à la région et, en son sein,

aux départements et aux communes, paraît l'une des garanties de l'autonomie des collectivités locales et les efforts de certains pour nationaliser les fonctionnaires communaux en est une démonstration suffisante.

Tout a été dit enfin sur les assemblées que vous envisagez de créer et je ne reviendrai pas sur cette caricature de démocratie sous couvert de participation, alors que chaque maire connaît les conditions des élections professionnelles et que les dirigeants de nos grandes organisations tiennent leur représentativité beaucoup plus de leur compétence et de leur dévouement que de l'élection. (*Applaudissements.*)

Ce projet s'inscrit malheureusement dans une ligne suivie sans inflexion qui tend à éloigner l'administration non seulement de l'administré, mais aussi de l'élu, de plus en plus enserré dans les arguments, les statistiques et les plans des agents du pouvoir central.

District de Paris, communautés urbaines, projet de suppression plus ou moins camouflée des communes, voici pour le plan des structures. Réforme judiciaire, éloignant le magistrat du justiciable, voici pour la justice. Regroupement des services des divers corps de l'Etat eux-mêmes malaxés et concentrés, voici pour l'administration.

Le but vers lequel vous achetez le pays, lentement mais sûrement est diamétralement opposé à la participation des citoyens qui vous sert d'étendard. Mais alors que deviendra, pour le citoyen, la notion de chose publique s'il ne s'y rattache que par des votes espacés pour des hommes qu'il ne connaîtra pratiquement pas ?

Messieurs les ministres, M. le Premier ministre a fort justement évoqué à l'Assemblée nationale « cet immense désir de stabilité, de retour à l'ordre et à la morale dans tous les domaines, qui domine à l'évidence le sentiment général ».

Oui, la France souffre d'un mal qui se nomme l'incertitude. Tout homme a besoin de certitude et les Français croyaient l'avoir atteinte en 1958. Les douloureuses variations algériennes, celles de la politique internationale, économique, sociale, les remaniements successifs intervenus dans l'éducation nationale qui ont jeté le désarroi dans les familles et fait douter la jeunesse de son avenir, le débat constitutionnel de 1962 ont jeté le trouble dans les esprits. N'y ajoutez pas une incertitude nouvelle.

Le Parlement a été institué par la Constitution de 1958, il a été élu pour légiférer. Adressez-vous à lui. Il travaillera avec vous pour le bien de la France. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. La parole est à M. Poignant.

M. Fernand Poignant. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, j'avais eu avant que ne s'ouvre ce débat l'intention de parler assez longuement des deux problèmes qui nous préoccupent : celui de la réforme régionale et celui de la réforme du Sénat. Je me rends compte ce soir, après les nombreuses et brillantes interventions auxquelles ce débat a donné lieu depuis lundi, que l'essentiel de ce qui devait être dit a été dit et fort bien dit. Je me limiterai donc à quelques réflexions sur trois points seulement.

Premier point : les conseils municipaux et la consultation d'octobre ; deuxième point : comment en langage régional décentralisation finit par signifier centralisation ; troisième point : d'une double naissance, celle de la région et de l'Assemblée régionale à un double décès, celui du département et du conseil général.

J'aborde le premier point en évoquant la note d'information du 25 novembre 1968 établie à l'intention des membres du Parlement par le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. D'après cette note, parmi les corps élus, les conseils généraux ont fait connaître leur opinion sur la réforme régionale dans leur quasi-totalité : 95 réponses ont été fournies. Par contre, 299 conseils municipaux seulement sur les 38.000 que compte la France auraient donné leur avis.

M. Jean Nayrou. On n'a pas demandé leur avis aux autres.

M. Fernand Poignant. Je suis certain, messieurs les ministres, que ce chiffre ne traduit pas la vérité. S'il était exact, il faudrait en déduire que le problème de la régionalisation ne préoccupe guère les élus municipaux et, par une généralisation facile, que peu de choses d'ailleurs les intéressent. Est-ce cela que le Gouvernement a cherché à prouver en publiant ce chiffre ? Je n'ose le croire. Je ne veux d'ailleurs pas être accusé à mon tour de lui faire un procès d'intention.

Pourtant il est un proverbe qui dit à peu près ceci : « Qui veut tuer son chien l'accuse d'avoir la rage ». Et la réforme communale qui se prépare n'a-t-elle pas pour objet de faire disparaître à terme les conseils municipaux ?

Quoi qu'il en soit, je tiens à affirmer qu'il serait injuste de prétendre que les administrateurs communaux n'ont qu'indifférence ou dédain pour le projet de réforme régionale. Le chiffre énoncé est faux, messieurs les ministres. Il se peut que 299 conseils municipaux seulement aient fait connaître individuellement leur avis ; mais pourquoi ne pas tenir compte ou, ce qui serait plus grave, ne pas vouloir tenir compte des avis formulés par les Unions départementales des maires après consultation de leurs adhérents ? (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Prenez l'exemple de mon département. Président de l'Union des maires et adjoints de la Sarthe, j'ai soulevé le problème de la réforme régionale lors du congrès annuel de l'association le 26 octobre dernier.

J'ai posé des questions précises auxquelles les élus présents ont répondu d'une façon aussi nette. Lors du banquet de clôture présidé par le préfet, j'ai fait connaître à ce dernier les conclusions auxquelles nous étions parvenus en le priant de bien vouloir en informer le Gouvernement. Il y avait trois cent cinquante élus à notre assemblée générale. Est-ce à dire que trois cent cinquante communes sur les trois cent soixante-dix-sept du département étaient représentées ? Evidemment non, des adjoints avaient accompagné leur maire, mais je puis assurer que les élus de deux cent cinquante communes étaient présents.

A-t-on tenu compte dans les résultats qui nous ont été fournis de ces deux cent cinquante communes ? A-t-on tenu compte de toutes celles qui, dans les autres régions, ont également manifesté leur point de vue par l'intermédiaire de leurs unions départementales ? Certainement pas ! Je le regrette et je m'interroge alors, messieurs les ministres, sur la valeur qu'il faut accorder aux résultats fournis par des ordinateurs auxquels on n'a donné en pâture que ce qu'on a bien voulu leur donner. (*Très bien ! à gauche.*)

Sans prendre parti dans la querelle qui, dans cette assemblée et ailleurs, oppose régionalistes et antirégionalistes, je voudrais indiquer maintenant que je suis hostile à tout projet de réforme régionale ne répondant pas au minimum aux exigences suivantes.

En premier lieu, il ne saurait y avoir de vraie régionalisation sans véritable décentralisation, sans que Paris accepte d'être dessaisi d'une partie de ses pouvoirs, sans que ces pouvoirs soient effectivement transférés à une ou plusieurs assemblées démocratiquement élues et non, ne fût-ce que partiellement, à un représentant du Gouvernement rappelant l'intendant du XVII^e siècle, celui qu'on appelait « le roi présent en la province ».

En outre, même si cette assurance m'était donnée, je n'accepterais la régionalisation que si l'on m'apportait la certitude que cette décentralisation de Paris sur la région ne s'accompagnera pas d'une décentralisation de nos départements vers la région, de nos communes vers quelques grandes métropoles, qui ne mériteraient d'ailleurs guère leur nom de métropoles d'équilibre à partir du moment où elles centraliseraient toutes les activités d'une région, créant ainsi le désert autour d'elles à cinquante kilomètres à la ronde.

M. Jean Nayrou. Très bien !

M. Fernand Poignant. Or, que voit-on actuellement ? Dans tout le pays, la plupart des bureaux auxiliaires de la région auront vécu au 31 décembre prochain — 107 vont disparaître dans mon seul département — des menaces de suppression pèsent sur quelques perceptions et sur un grand nombre de tribunaux d'instance, enfin cette grande dame qu'est la S.N.C.F. parle de fermer dans les tout prochains mois plusieurs milliers de kilomètres de lignes secondaires ne laissant subsister que les grandes lignes, c'est-à-dire celles qui desservent presque uniquement les grands centres, abandonnant à leur solitude les villes de moyenne et petite importance.

M. Jean Nayrou. C'est le progrès !

M. Fernand Poignant. Alors, messieurs les ministres, si la régionalisation doit en contrepartie d'une décentralisation de la capitale nationale vers les capitales régionales provoquer une centralisation de nos communes et petites villes vers la région, si en outre — mais je n'insisterai pas sur ce point car il a été évoqué à plusieurs reprises au cours du débat — cette régionalisation doit amener la création de charges supplémentaires pour le contribuable, alors, non seule-

ment je ne saurai l'accepter, mais encore je serai de ces pèlerins qui iront dire à nos maires, en les priant d'en faire part à leurs administrés, la novicité de votre projet de réforme régionale, celle aussi de votre projet de réforme du Sénat. Et je n'oublierai pas de leur parler des inquiétudes que m'inspire le projet de réforme communale, bien que je ne connaisse actuellement que le projet Fouchet et que j'ignore les retouches que lui apportera M. Marcellin. Mais « chat échaudé craint l'eau froide » disait lundi notre collègue, M. Legaret.

Mon troisième point est celui-ci. De toute façon, que l'on ne se berce pas d'illusions ! Si la réforme régionale se fait — et dans ce cas, je vous demande, messieurs les ministres, de prendre en considération le désir de la Sarthe de quitter la région des pays de la Loire pour entrer dans la région du Centre — qu'elle soit bonne ou mauvaise, sa mise en application signifiera, à plus ou moins brève échéance, un arrêt de mort pour le département et le conseil général.

En effet, si toutes les décisions importantes sont prises par l'assemblée régionale, quel sera le rôle de l'assemblée départementale ? Que lui restera-t-il comme pouvoirs ? Aucun, sinon celui d'émettre des vœux pieux. Alors, devenue inutile, il ne lui restera qu'à disparaître. Ce ne sera qu'une question de temps !

Si la nation devait y trouver son compte, qui de nous ne s'inclinerait ? Qu'importe, en effet, le sort des élus au regard de l'intérêt national ? Mais je suis de ceux qui pensent que plus l'administré est loin de l'administrateur, plus mal il est administré. Ces notables locaux dont parlait si éloquemment M. Marcihacy avant-hier soir, élus au moins autant en raison des sympathies personnelles qu'ils suscitent que de leur couleur politique, ont du bon : ils ont l'expérience, ils sont pleins de bon sens, ils connaissent et ils sont connus, ils écoutent et ils sont écoutés, ils inspirent la confiance, ils représentent la stabilité, l'ordre, la tranquillité. Ils ont un défaut, certes : ils n'ont peut-être pas l'échine dorsale très souple. (*Sourires.*) C'est ce qui les condamne, et c'est pourquoi, par le jeu d'élections dans le cadre régional et non dans le cadre départemental, vous vous préparez, messieurs les ministres, à les éliminer de la vie politique, comme vous chercherez à en chasser les sénateurs par le canal de la réforme du Sénat et les conseillers municipaux par la voie de la réforme communale !

Mais attention ! messieurs les ministres, de réforme en réforme, c'est à une véritable révolution que vous nous conduirez ! Et de cette révolution, êtes-vous sûrs que le pays sortira gagnant ? (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et sur plusieurs travées à droite.*)

M. Olivier Guichard, ministre délégué. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Guichard, ministre délégué. Je veux relever un propos de M. Poignant car nous ne pouvons pas laisser dire que les métropoles d'équilibre créent autour d'elles des déserts dans un rayon de 25 kilomètres. C'est le contraire qui se produit. (*Dénégations sur de nombreuses travées.*)

Quand j'inaugure à Bourg une usine de Berliet, dont l'implantation résulte de la décentralisation de Lyon, c'est justement parce que la métropole a atteint cette taille économique qui lui permet d'être profitable à toute la région. C'est cela la politique des métropoles et elle est bénéfique à l'ensemble des régions.

Quant aux critiques qui sont faites et qui seront peut-être répétées au sujet de la consultation, j'avoue ne pas très bien les comprendre. Nous avons fait une consultation très ouverte et non directive. (*Murmures.*)

Les dossiers ont été envoyés par les préfets de région et par les préfets des départements à tous ceux qui les demandaient. Beaucoup ont été demandés et nous avons reçu un très grand nombre de réponses.

On parlait l'autre jour d'associations professionnelles. Je ne vois pas ce qu'il y a de critiquable à recueillir l'opinion d'une association de caractère économique ou professionnel. C'est après tout fort intéressant ! Nous avons demandé aux conseils municipaux de se manifester, je le dis puisque M. Poignant en a parlé tout à l'heure. (*Protestations à gauche.*)

M. Jean Nayrou. C'est faux.

M. Olivier Guichard, ministre délégué. Nous avons proposé aux conseils municipaux... (*Bruits à gauche.*)

M. Marcel Champeix. A ceux des grandes villes seulement !

M. le président. Mes chers collègues, je vous demande de laisser M. le ministre poursuivre son exposé.

M. Olivier Guichard, ministre délégué. Nous avons proposé à tous les conseils municipaux qui le souhaitaient de se manifester. Beaucoup se sont manifestés...

M. Jean Nayrou. C'est rigoureusement faux !

M. Olivier Guichard, ministre délégué. ... la plupart par l'intermédiaire d'associations de maires des départements et tous ces avis ont été pris en compte comme les autres. Ils figurent dans certaines rubriques qui ont été répertoriées dans un document très complet dont j'ai annoncé avant-hier qu'il vous serait distribué et auquel vous trouverez, j'en suis persuadé, en raison de la manière dont il est présenté, le plus grand intérêt.

Pourquoi donc critiquer systématiquement une consultation qui a été réelle, personne ne le conteste...

Un sénateur à gauche. Très orientée !

M. Olivier Guichard, ministre délégué. ... et qui apporte des renseignements qui, j'en suis sûr, intéresseront tout autant les parlementaires que le Gouvernement ? J'avoue que là aussi je n'arrive pas à comprendre cette critique. Du reste, au cours de mes voyages, je m'en suis expliqué, avec de nombreux conseils municipaux et aussi avec le bureau de l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux. Tous ont parfaitement compris que nous demandions à chaque conseil général de bien vouloir donner son opinion plutôt que de demander seulement l'opinion de l'assemblée permanente.

C'est donc ainsi que la consultation a été conçue. C'est ainsi qu'elle a été réalisée. Encore une fois, il n'y a pas à attendre que les résultats soient satisfaisants ou non ; il y a bien des avis différents dans ces résultats, je l'ai dit dans mon discours de l'autre jour, mais c'est un ensemble intéressant pour chacun.

M. Henri Caillavet. Je demande la parole.

M. le président. Le débat est organisé, monsieur Caillavet ; je ne peux donc pas vous la donner.

La parole est à M. Deguise.

M. Jean Deguise. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, mon propos sera bref et concernera uniquement la réforme régionale dont vient de parler M. le ministre délégué.

Puisque vous demandez à tout le monde de s'exprimer sur cette question, je le fais en tant que parlementaire et en mon nom personnel.

Machiavel a dit qu'il était extrêmement dangereux pour un prince de modifier les structures d'une nation. Machiavel est certainement une sérieuse référence. Bien avant notre époque, il avait remarqué que, dans les pays de civilisation latine ou grecque, changer de constitution aboutissait, en période de guerre, à une révolution et, en période de paix, à une dictature contraire aux aspirations des citoyens.

Plus près de nous, nous avons l'opinion d'Alexis de Tocqueville, dont l'ouvrage publié en 1856 fait autorité et éclaire avec force les causes et les conséquences inéluctables de la révolution de 1789. En 1787, les assemblées provinciales reçurent sur beaucoup de points le pouvoir de s'administrer elles-mêmes au lieu et place de l'intendant. Ce fait constitua une rénovation soudaine et immense de toutes les règles et habitudes administratives. D'après Tocqueville, la révolution politique qui suivit fut de beaucoup facilitée par cette réforme.

Pour cette raison et pour beaucoup d'autres, puisqu'il y a une volonté de structurer des régions à l'intérieur de la France, puisque aussi d'excellentes choses ont été dites et redites sur le sujet, je tenterai une approche différente estimant que les sentiers de cette aventure ne sauraient être trop parcourus. On nous dit que la France souffre d'une centralisation excessive, que celle-ci, amorcée par Philippe Le Bel, développée par les Valois et les Bourbons, érigée en système par la Révolution et l'empereur Napoléon est devenue un carcan pour les Français. On nous assure que le citoyen désire et doit participer plus activement aux décisions administratives par l'intermédiaire des élus locaux et des représentants des catégories économiques et sociales. On nous dit aussi que, pour obtenir ce résultat, il est indispensable de décentraliser, de déconcentrer, de revenir en arrière, de reculer de quelques siècles et de rendre, ou de donner, des responsabilités véritables à une nouvelle collectivité qui serait la région groupant de trois à cinq départements et qui s'interposerait entre l'Etat et le département.

Une première constatation s'impose. Les structures d'une nation, c'est un tout. On ne saurait raisonnablement légiférer

sur les transmissions en ignorant la base et le sommet. Certes, on vient de procéder différemment en ce qui concerne la loicadre relative à l'enseignement supérieur. Ce ne peut être une référence que si l'ensemble du problème de l'enseignement est revu, corrigé et mis au goût du jour, ce dont nous a assuré le ministre de l'éducation nationale.

Examinons donc les structures actuelles de la France pour déterminer notamment celles qui sont vivantes et celles qui ne le sont pas, ce qui manque ici et ce qui paraît être de trop par là.

Commençons par les communes. Soyez rassurés, mes chers collègues, je serai très bref dans cette analyse. Vous avez parlé brièvement des communes tout à l'heure, monsieur le ministre délégué. Elles sont 38.000. La toponymie nous révèle que l'origine des noms de 2.000 d'entre elles se perd dans la nuit des temps. La racine de ces noms est intraduisible dans aucune langue connue, ce qui signifie que ces communes existaient avant l'histoire, avant l'arrivée des premiers peuples à nous révélés, les Celtes ou les Gaulois. Ceux-ci nous ont laissé par la suite de nombreux toponymes, marqués dans nos lieux-dits et nos villages. La même origine nous donne une couche très importante d'origine gallo-romaine. Plus près de nous, souvent avec le nom de nombreux saints, nous trouvons des appellations moyenâgeuses déjà de langue française. Il s'y ajoute, dans certaines régions, des désignations franques, normandes, germaniques, catalanes.

Les peuples qui ont créé, animé, développé nos vieilles collectivités villageoises furent aussi divers que les toponymes qu'ils ont laissés. Bien plus, l'invasion pacifique n'a jamais cessé. Elle se poursuit encore au XX^e siècle. C'est ainsi que sur les quelque 500.000 noms de famille des Français, la moitié tout au plus ont leur origine dans notre langue. Il s'en rencontre des germaniques, des italiens, des espagnols. On trouve encore de très nombreux noms arabes, grecs, anglais et autres, envahisseurs pacifiques ou guerriers. L'actuelle composition du ministère qui nous régit illustre ma thèse et vous pouvez, mes chers collègues, si cela vous amuse, chercher l'origine lointaine des noms de nos excellences. (*Sourires.*) Mais mon but n'est pas d'aboutir à une plaisanterie. Dans la réalité, on ne retrouve nulle part sur le Vieux Continent une toponymie de nos lieux-dits aussi bigarrée et des noms de famille aussi divers.

On ne peut, dès lors, qu'admirer la volonté centralisatrice qui a, selon la formule récente d'un ancien ministre, permis de « faire la France sans les Français », la France n'étant pas une construction naturelle.

C'est principalement le cadre communal qui a servi de centre d'accueil. C'est autour de la place publique ou du lieu sacré, à l'origine endroit de sacrifice aux divinités, que tout ce monde s'est rassemblé pour apprendre à vivre les uns avec les autres. Le cadre communal n'est donc pas seulement un cadre administratif, mais bien un centre de formation du patriotisme français.

Certes, il est sans doute nécessaire devant l'ampleur des nouvelles tâches de permettre à nos communes un plein épanouissement dans la société contemporaine. Si les syndicats à vocation simple et les syndicats à vocation multiple ne suffisent plus, peut-être est-il possible d'envisager une administration locale à deux échelons, encore qu'il ne faille pas aller trop loin. J'enregistre avec satisfaction, monsieur le ministre, votre déclaration sur cette question. Il y a beaucoup de cas où des communes de quelques centaines d'habitants vivent très bien et se suffisent à elles-mêmes. Nous en connaissons qui, sans abandonner leur autonomie, à quatre ou cinq, ont regroupé leur distribution d'eau, leurs écoles, par le moyen d'un transport intercommunal qui permet de maintenir une classe dans chaque village, les petits ici, les moyens ailleurs et les grands à un troisième endroit. Certaines ont un secrétaire de mairie commun, un cantonnier, un garde-champêtre communs.

Tout cela pour conclure que ce cadre communal est encore bien vivant et qu'il n'est pas indispensable de faire table rase du passé pour que continuent à vivre et prospérer nos collectivités locales, petites ou moyennes. Donnez-leur plus de ressources et plus d'autonomie et beaucoup de problèmes ne se poseront plus.

Au-dessus de la commune existent les cantons, les arrondissements et les départements. Ces circonscriptions territoriales ont pour point commun d'avoir été créées, de résulter de la Révolution de 1789, pour servir de cadres à l'aménagement des services de l'Etat. Leur existence est donc toute récente, artificielle. Elles se sont substituées aux circonscriptions administratives de l'ancien régime. Mais il s'agissait alors d'une véritable révolution et si nos législateurs de 1790 ont voulu faire du neuf et du raisonnable, ils ont surtout pensé aux conditions d'implantation du nouveau régime. Il leur fallait contrôler et

ce contrôle ne pouvait s'effectuer que par l'utilisation du cheval comme moyen de déplacement. L'étendue du canton permettait à la brigade de gendarmerie de visiter en vingt-quatre heures l'ensemble des communes qui le composaient.

De même l'arrondissement, administré par un sous-préfet, devait permettre à celui-ci de se rendre dans la journée à la commune la plus éloignée et de revenir coucher à la sous-préfecture. Rappelons que le sous-préfet avait à l'époque, et possède encore, si je ne m'abuse, le rang de général de division. Quant au département, son étendue correspondait aussi à une promenade à cheval. Le préfet devait pouvoir atteindre ses confins en l'espace d'une journée.

Que reste-t-il, en 1969, de ces réalités administratives, alors que la vitesse des moyens de communication a décuplé? Le canton reste le siège d'une brigade de gendarmerie, quelquefois d'un percepteur. Pour le reste, il est surtout devenu la circonscription électorale du conseiller général. Par parenthèse, le conseil général demeure un organisme bien vivant qui anime et légifère pour le bien du département, l'efficacité des conseillers généraux étant une résultante de leur représentativité territoriale. Ceci aussi est une leçon à méditer.

L'arrondissement, où réside toujours le sous-préfet, a vu son rôle se restreindre constamment. Après 1940, on a jugé inutile — tellement ses tâches étaient devenues insignifiantes — l'administration consultative et délibérative constituée par le conseil d'arrondissement. On en arrive même à se demander si l'arrondissement sert encore vraiment à quelque chose. Longtemps circonscription électorale pour les députés, on constate que ce n'est plus vrai et qu'il y a peu d'inconvénients à ce qu'un député soit l'élu de cantons chevauchant deux arrondissements.

On est donc fondé à conclure que cantons et arrondissements ne sont plus dans la réalité des collectivités territoriales véritablement vivantes. Le relais vers le bas, vers les communes, ne sert pratiquement plus à grand-chose. Une boîte aux lettres, peut-être, dans la plupart des cas.

Il n'en est pas de même du département. Le département, en effet, reste avec les communes, et au-dessus d'elles, la circonscription territoriale par excellence, le relais de l'administration centrale. Ceci n'est contesté par personne et c'est tellement vrai que nécessité il y a eu d'en créer de nouveaux pour structurer administrativement la région parisienne.

Je ne rappellerai pas dans cette enceinte ce que représente exactement le département, me contentant de souligner qu'il a acquis, sous la pression des exigences locales, une personnalité juridique et, dans beaucoup de cas, géographique. L'excellence de la loi de 1871, la sagesse des constituants à l'origine, la politique des conseils généraux et aussi, il faut le dire, la qualité des préfets, ont permis de donner une âme à ce qui n'était tout d'abord qu'un découpage.

Aujourd'hui, on veut faire un relais supplémentaire avec la région. Je me demande si ce relais n'aura pas le même sort vers le haut que l'arrondissement vers le bas. C'est pourquoi l'idée que chacun se fait de la région est au fond très personnelle : relais administratif, collectivité économique, circonscription territoriale nouvelle. S'il ne s'agissait que de coordonner un groupe de départements pour l'aménagement du territoire, nul besoin de toute cette agitation. Il est vrai que parmi les notables qui se disent de farouches partisans de la région, un bon nombre espèrent simplement et secrètement se placer et obtenir de la sorte un poste représentatif sans passer par la dure et très formatrice école de l'affrontement du suffrage universel.

M. André Dulin. Très bien !

M. Jean Deguise. Quoi qu'il en soit, au lieu de se lancer dans une véritable aventure, la sagesse ne serait-elle pas de développer tout simplement ce qui existe? Le département est bien vivant, alors pourquoi ne pas en réduire le nombre s'il est admis que son étendue ne correspond plus à notre époque. Je sais bien que cette thèse, connue sous le vocable de « départementalisation », est récusée en haut lieu, mais tout de même, monsieur le ministre, ne croyez-vous pas que c'eût été là une solution complète du problème de réduire à cinquante départements d'un million d'habitants le nombre des départements en France. Ce serait un regroupement utile qui ne bouleverserait rien, partant d'une existence démontrée et avant fait preuve de sa pleine efficacité. (*Mouvements divers à gauche.*) Si, partant de ce regroupement, il paraît encore nécessaire de « régionaliser », pourquoi vraiment ne trouver autre chose que ces vingt régions, calquées à peu de chose près sur les provinces de l'ancien régime?

Nos constituants avaient fait éclater ces provinces, pas seulement parce qu'elles étaient de tendance autonomiste, mais parce

que déjà ils avaient compris que la structure de cette France, qui s'était cherchée et rassemblée au cours des siècles, était basée sur un centre qui était Paris.

Ils avaient raison, car il est bon de se souvenir comment s'étaient constituées ces provinces. Les Mérovingiens, les Carolingiens et les Capétiens de la ligne directe avaient toujours pratiqué le système de distribuer leurs biens, leurs héritages territoriaux entre leurs enfants. De là tous ces petits carrés. Ensuite, la guerre, les conquêtes, les traités avaient agrandi le domaine, souvent par division. Exemple : la Flandre, devenue moitié française et moitié belge. C'était en quelque sorte une vue agricole, rurale ou stratégique de la planification territoriale.

On en est loin maintenant. Il n'empêche que, sous des mots nouveaux, on va aboutir à pratiquer l'envers de la politique centralisatrice des rois de France. On reprend l'idée des petits carrés arrondis par héritages. Après avoir tout créé, tout structuré autour de Paris, on paraît oublier l'existence de ce fait national très particulier que constitue la région parisienne, cœur de la France. La région parisienne comprend 20 p. 100 de la population totale. Tout en dépend. Tout y aboutit. Bien sûr, on cherche à décentrer nos usines, mais regardez la carte, analysez les divers plans. Les autoroutes, les aéroports intercontinentaux, absolument tout est fait pour que le cœur fonctionne et innerve le reste du pays. Je ne veux pas dire que tout doit dépendre de Paris et de sa région, mais simplement qu'il faut articuler en fonction de cette existence de la région parisienne.

Il y a là vraiment une situation particulière. L'Allemagne peut bien vivre sans Berlin, l'Italie aussi sans Rome. La Russie a voulu et cherche encore à se centraliser sur Moscou. Et nous voudrions faire machine arrière !

Si régions il doit y avoir, c'est sur d'autres données que la résurrection des provinces d'antan qu'elles doivent voir le jour. Au lieu du regroupement par carrés, pourquoi ne pas faire le regroupement autour des grands axes de liaison et unir des départements autour de ceux-ci. Autrefois le seul axe existant était les fleuves ; maintenant, il y a les routes, les voies ferrées, conçues pour partir de la région parisienne ou y aboutir. Vraiment, pourquoi n'avoir pas imaginé une politique régionale d'administration, de développement économique articulée sur les routes, sur la circulation et les liaisons de toutes sortes ? Actuellement, le développement de la vie économique se fait-il autrement que sur les axes ?

Lorsque l'on examine une carte de France, trois régions seulement, telles qu'on paraît les définir dans les cercles officiels, paraissent vraiment pouvoir être considérées comme telles : la Corse d'abord, parce qu'elle est isolée par la mer, ce qui lui crée véritablement des problèmes spécifiques ; l'Alsace derrière la barrière des Vosges et tournée vers le Rhin, fleuve international ; la Bretagne aussi peut-être, et encore.

M. Marcel Prelot. Et la Franche-Comté ?

M. Jean Deguise. Pour le reste de la France, les problèmes sont les mêmes partout, selon qu'on est à la ville ou à la campagne, près d'une industrie en expansion ou *vice versa*. Vraiment, je cherche l'unité régionale moderne et ne la vois pas, si ce n'est dépendant de ces artères où tout circule que sont les voies ferrées et les autoroutes.

Au fond, ceux qui ont montré la voie à suivre ce sont bien les ingénieurs, les hauts fonctionnaires et les députés qui, sous Louis Philippe, organisèrent nos réseaux de chemins de fer. La conception du réseau ferré français est bien celle d'une étoile rayonnant autour de Paris. Nos autoroutes et notre programme d'autoroutes sont identiquement conçus. A titre d'exemple, voici l'ancien réseau du Nord qui comprenait deux grandes artères : l'une joignait Lille—Paris par Arras—Amiens et Boulogne par Beauvais, l'autre transcontinentale passait par Saint-Quentin—Compiègne. L'autoroute moderne Lille—Paris a été construite exactement entre ces deux voies ferrées. Il y a donc bien là l'existence d'un axe fondamental créant véritablement une unité entre les départements du Nord tout en les raccordant à la région parisienne.

Alors, pourquoi n'a-t-on pas pris tout simplement comme cadre régional les six réseaux de voies ferrées initiaux d'avant la nationalisation de 1938 ? Avec les aménagements nécessaires, on eût constitué ainsi quelque huit ou neuf régions pour la France, plus la région parisienne, régions à l'échelle européenne puisque comprenant de six à huit millions d'habitants.

Grouper les départements selon les axes de circulation entre Paris et les frontières aurait au moins l'originalité de déboucher sur quelque chose de vraiment nouveau, correspondant sûrement à une réalité. Et ce ne serait une rupture ni avec la tradi-

tion, ni avec la révolution. Au fond, la première régionalisation fut bien effectuée par le chemin de fer. On ne l'a pas compris, ou on ne l'a compris qu'incomplètement. Il eût fallu sans doute partir de là pour « restructurer » la vie économique. Le premier réseau qui capota fut bien celui de l'Ouest, racheté en 1908 parce que déficitaire et déficitaire parce que desservant une région au développement de laquelle nos gouvernants de s'intéressaient pas. Là encore, il y a une leçon à méditer.

Ceci étant dit, messieurs les ministres, mes chers collègues, je suis sans illusion sur l'audience qui sera donnée à mon propos. Il me reste donc à vous remercier de votre attention, en m'excusant de mon non-conformisme, et à vous dire et confirmer, ce que vous avez déjà compris, que je suis résolument contre le projet actuel de régionalisation. (*Applaudissements.*)

(*M. Alain Poher remplace M. André Méric au fauteuil de la présidence.*)

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. le président. Mesdames, messieurs, il est vingt-trois heures quinze. Sept orateurs sont encore inscrits dans ce débat ; nous entendrons ensuite les réponses des ministres et éventuellement les observations qu'elles susciteront. Dans l'intérêt de tous, je prie donc nos collègues de vouloir bien limiter, autant qu'ils le pourront, leurs interventions et je les en remercie. (*Très bien ! très bien !*)

La parole est à M. Pelletier.

M. Jacques Pelletier. Monsieur le président, comme vous l'avez demandé, je vais essayer de concentrer mon propos.

M. le président. Je vous en remercie, monsieur Pelletier.

M. Jacques Pelletier. Messieurs les ministres, mes chers collègues, la région nous est proposée comme cadre nouveau de la vie civique et politique ; une mutation, accélérée sans nul doute par le désir profond de participation manifesté récemment, nous a conduit tout naturellement dans cette voie. Au terme d'une profonde et rapide évolution, la région s'est affirmée et s'est épanouie, d'abord parce qu'elle est dès maintenant une réalité inscrite dans la planification et dans la structure administrative, ensuite et surtout parce qu'elle doit sa résurrection et son modernisme à la pression spontanée des faits économiques et sociaux, beaucoup plus qu'à la doctrine délibérée d'une école ou d'un parti politique.

J'ai toujours été de ceux qui ont souhaité voir doter la région de pouvoirs de décision très étendus et je ne vais pas, aujourd'hui, prendre systématiquement le contrepied de ce qui nous est proposé, mais j'avoue ne pas distinguer très bien ce vers quoi nous allons. S'agit-il de redécouper une carte de France ? S'agit-il de substituer ou de juxtaposer aux institutions administratives traditionnelles une nouvelle institution ? S'agit-il de lutter contre le poids économique et administratif de la région parisienne qui centralise 57 p. 100 des sièges sociaux, 42 p. 100 des dépôts bancaires, 56 p. 100 des crédits bancaires, 44 p. 100 des étudiants fréquentant les classes préparatoires aux grandes écoles et, je crois, à peu près 95 p. 100 des anciens élèves de l'E. N. A. S'agit-il de donner à la province, enfin, le droit de s'affranchir de Paris et de décider de son avenir ?

Autant de questions auxquelles il est bien difficile de répondre car nous ne connaissons pas nettement les attributions qui seront dévolues à la région et cela me semble pourtant primordial.

Jusqu'à maintenant, on a beaucoup parlé de la dimension des régions et on semble s'orienter vers le maintien provisoire des vingt et une régions. C'est sans doute une erreur car il est admis que, dans quelques années, des régions plus vastes, correspondant mieux à une meilleure décentralisation, seront nécessaires. Je pense que, profitant du grand bouleversement que nous allons déclencher par la mise en œuvre de cette réforme, nous pourrions facilement faire l'économie de ce stade intermédiaire et mettre en place directement les grandes régions.

On a beaucoup parlé aussi du mode d'élection des futurs conseillers régionaux. Nous avons entendu avec plaisir M. le ministre Jeanneney rappeler que seuls les élus du suffrage universel avaient compétence financière, principe auquel nous sommes particulièrement attachés. Je persiste néanmoins à penser que deux assemblées régionales, siégeant au besoin souvent ensemble, seraient préférables à une seule assemblée. Il est en effet anormal, et je dirai même choquant, que dans une même assemblée tous les membres n'aient pas les mêmes pouvoirs.

On a beaucoup parlé enfin des pouvoirs financiers de la région. Il est indispensable que la région ait des ressources propres,

impôts et emprunts, qui lui permettent d'investir ou d'orienter les investissements. Nous touchons là à la condition essentielle qui permettra à la région d'être maîtresse de son destin, comme nous le souhaitons. Il est aussi indispensable que, dans la dotation globale représentant la somme des enveloppes sectorielles attribuées par l'Etat, la région ait la possibilité de déplacer un certain pourcentage d'un secteur vers un autre jugé plus prioritaire. Il peut se faire qu'en cours d'exécution des plans, nous soyons amenés à rectifier certaines orientations de départ.

Si on s'est étendu longuement sur la dimension, le mode d'élection et les pouvoirs financiers des régions, une discrétion très grande a été, par contre, observée sur les attributions qui leur seront dévolues. La réforme régionale ? Oui, mais pourquoi faire ? La région aura-t-elle dans ses compétences des hôpitaux, des routes, des établissements scolaires, des aérodromes, des ports, et si oui, lesquels ? Aura-elle en charge la formation professionnelle, les offices de main-d'œuvre, l'assistance, les investissements agricoles, l'important problème de la construction, l'équipement culturel et touristique, les monuments historiques ? Comment participera-t-elle à la vie universitaire ? Comment sera-t-elle associée à l'activité régionale de l'O. R. T. F. ?

Voilà des domaines très importants qui peuvent être transférés en grande partie au niveau régional et nous souhaitons avoir des précisions du Gouvernement sur ses intentions. C'est en fonction de ces précisions que nous pourrions déterminer définitivement notre attitude par rapport à cette réforme qui a, de ma part, un préjugé favorable malgré les risques qu'elle comporte. Parmi ces risques, j'en signale trois :

M. le ministre Jeanneney a déclaré que « la centralisation qu'il s'agit de combattre n'était pas celle que nécessitait naguère le maintien de l'unité nationale, mais que c'était une centralisation technocratique et bureaucratique secrétée par les administrations parisiennes ». Je suis d'accord avec lui, mais pensons-nous que les administrations parisiennes, principalement les administrations financières, acceptent vraiment cette décentralisation ? L'appareil de l'Etat est-il prêt à abandonner une partie de ses pouvoirs au niveau régional ? Certains fonctionnaires de l'administration centrale sont-ils prêts à partir à Amiens, à Rennes ou à Toulouse où les appelleront demain leurs nouvelles fonctions dans le cadre de la décentralisation ? Je n'en suis pas très sûr. La mise en œuvre de ces nouvelles structures administratives constitue, en conséquence, un grand sujet d'inquiétude.

En second lieu, il me semble difficile de concilier totalement autonomie régionale et planification. Le plan national ne peut être en effet la simple addition des vingt et un plans régionaux. Dans l'élaboration du plan, les élus régionaux, qui connaissent parfaitement les besoins de leur région et qui seuls peuvent déterminer les priorités, devraient en principe pouvoir imposer leurs vues à l'administration centrale. Mais comment concilier alors les priorités régionales légitimes avec la nécessité d'arbitrage et de choix au plan national ?

Troisième sujet d'inquiétude. On a beaucoup répété que cette réforme régionale ne toucherait en rien les prérogatives des départements. En théorie c'est vrai, mais dans la pratique c'est beaucoup moins vrai. Il faut être très lucide quand on touche à ces problèmes de compétence. Nous allons avoir un conseil régional doté de pouvoirs très étendus. Nous allons avoir une capitale régionale devenant un pôle administratif très puissant et normalement demain — si ce n'est pas demain ce sera après-demain — la région aura tendance à empiéter sur les attributions des départements. C'est dans la nature des choses et cet empiètement sera d'autant plus facile que les régions seront plus petites. Dans les régions comprenant de nombreux départements, le département étant un échelon commode de gestion gardera sûrement une chance de survie, mais dans les régions à deux, trois ou quatre départements, comme nous en connaissons beaucoup, l'échelon de gestion risque d'être très rapidement la région, l'échelon humain de l'administration restant lui, je crois, l'arrondissement et non pas le département. Je suis persuadé que nous pouvons faire cohabiter grandes régions et départements ou petites régions et arrondissements, mais qu'à terme le département est condamné dans le cadre de la petite région.

Si cette réforme régionale reçoit de ma part un préjugé favorable, il n'en va pas de même de la réforme du Sénat dont je n'arrive pas très bien à saisir les mobiles exacts. A vrai dire, il paraît même y avoir une contradiction majeure entre les deux réformes projetées. D'une part, on souhaite donner aux régions une large autonomie et des pouvoirs très étendus, ce qui va donner *ipso facto* naissance à des tendances provinciales centrifuges, qui ne sont pas nécessairement inquiétantes, du reste, mais qui existeront. D'autre part, on cherche à mutiler considérablement les pouvoirs de notre assemblée qui, par nature, représente les collectivités territoriales et qui devrait

être le dénominateur commun de toutes ces régions. Il me semble, au contraire, que nous devrions avoir un Sénat fort, un Sénat solide, capable de fédérer ces différentes aspirations provinciales et de veiller au maintien de l'unité nationale, si chère aux tenants de la tradition jacobine. (*Applaudissements.*)

Tout régime équilibré a deux chambres : l'une représente la volonté populaire, changeante, mouvante, alternante, elle peut être élue dans un moment de fièvre ou par surprise et elle est pondérée suivant la population. L'autre constitue un régulateur ; elle procède d'un principe tout à fait différent, elle représente le territoire et les collectivités organisées, c'est-à-dire les communes, les départements et, peut-être, demain, les régions. De ce fait, elle ne peut ni ne doit être pondérée totalement suivant la population. Elle a, par définition, une vocation horizontale et non pas verticale ou sectorielle. (*Très bien !*)

Depuis 1945, notre assemblée n'a plus un pouvoir politique absolu, l'Assemblée nationale ayant toujours la faculté de trancher en dernier ressort, mais sur le plan législatif le rôle actif du Sénat n'est plus à démontrer. Alors pourquoi veut-on bouleverser notre assemblée et modifier de ce fait des articles essentiels de la Constitution ? Cela nous entraîne du reste dans une ère d'instabilité constitutionnelle très regrettable.

On crie haro sur la navette qui semble être, subitement, devenue la cause de tous nos maux, comme si cette navette n'avait pas apporté de nombreuses satisfactions et n'avait pas permis une amélioration très heureuse des textes législatifs après plusieurs études approfondies de chacune des Chambres. Les textes deviennent de jour en jour plus compliqués car ils supposent toujours un mélange d'administratif, d'économique, de juridique, de financier, de social et il est bien rare que l'on puisse trouver du premier coup la meilleure rédaction qui en donnera l'interprétation la plus compréhensible ; paradoxalement, on choisit ce moment où tout se complique pour envisager une seule lecture, dans une seule Chambre ! Nous ne comprenons plus.

M. Marcel Prélot. Personne ne comprend.

M. Jacques Pelletier. Si un projet de loi est urgent, le Sénat ne refuse jamais de l'examiner rapidement et nous avons des exemples actuels.

M. Pierre Brun. C'est bien vrai !

M. Jacques Pelletier. Il est tout à fait erroné de dire que la navette retarde considérablement l'adoption des lois, d'autant plus qu'après le vote de la loi nous attendons des mois, si ce n'est des années, avant de voir sortir les textes d'application. (*Applaudissements.*)

M. André Dulin. Ils ne sortent même plus maintenant.

M. Jacques Pelletier. Monsieur le ministre, vous avez repris la phrase d'un délégué de Franche-Comté à l'Assemblée nationale qui déclarait : « Mieux vaut le dialogue que la navette. » Pour notre part, nous souhaitons le dialogue très sincèrement, mais nous voulons conserver la navette. De toute façon, nous préférons la réalité de la navette à l'éventualité du dialogue.

Notre assemblée n'a jamais été hostile à une rénovation de son mode de recrutement. Elle l'a prouvé depuis longtemps, par le dépôt de plusieurs propositions de loi dans ce sens. Les sénateurs les plus anciens n'ont-ils pas droit à notre reconnaissance pour leur esprit d'initiative dans ce domaine ?

M. Jean-Pierre Blanchet. Voulez-vous me permettre de vous interrompre ?

M. Jacques Pelletier. Je vous en prie.

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

M. Jean-Pierre Blanchet. Je vous remercie, monsieur le président, de me permettre d'exprimer ma reconnaissance à mon collègue et ami Pelletier, qui accepte que je l'interrompe.

Il n'est pas question pour moi de prolonger une plaidoirie que les ténors de cette assemblée ont assumée d'une façon ô combien convaincante ! Quel dommage que nous soyons obligés de confondre régionalisation et réforme du Sénat.

Tout a été dit. Mon souci est d'affirmer un geste, celui de la reconnaissance dont vient de parler M. Pelletier, reconnaissance aux collègues qui, depuis vingt ans, apportent à la défense des institutions de la République la même conscience qu'à la défense des collectivités locales qu'ils représentent.

N'êtes-vous pas, mesdames, messieurs, les maires de nos grandes villes, les présidents des conseils généraux de nos départements ? N'y a-t-il pas parmi vous d'anciens ministres qui

auraient senti leur conscience torturée devant des impératifs comme ceux que l'on nous impose ?

Au nom des jeunes élus, assez vieux cependant pour avoir pu mesurer ici votre sagesse, votre indépendance, votre honnêteté, votre souci d'efficacité, je veux exprimer ici la reconnaissance de ceux qui, hier, étaient prêts à assurer la relève, simplement parce qu'ils y croyaient.

M. Antoine Courrière. Bravo !

M. Jean-Pierre Blanchet. Quand je me tourne vers ces statues qui font, autour de la présidence, une fresque émouvante et dont vous pouvez difficilement détacher le regard, monsieur le ministre, je suis saisi de ce que représente la vie de ces hommes illustres qui ont tout sacrifié au service du pays.

Quand j'interroge l'histoire, je suis ému et atterré de leur destin. Il y a, bien sûr, Mathieu Molé, Portalis, d'Aguesseau. Il y a aussi Michel de L'Hospital, président de la chambre des comptes, qui perdit tout son crédit et dut quitter la cour pour ses terres.

Il y a Turgot, contrôleur général des finances, disgracié en 1776. Il y a le plus illustre d'entre eux, Colbert, ministre de Louis XIV, ami des arts et lettres, protecteur du commerce et de l'industrie, qui créa l'académie des sciences, l'académie des inscriptions et belles-lettres et l'Observatoire et dut partir un jour, disgracié.

Il y a enfin le plus héroïque de tous, Malesherbes, secrétaire d'Etat, magistrat, qui mourut sur l'échafaud parce qu'il a voulu être fidèle à sa pensée.

M. Roger Poudonson. Cela va vous arriver aussi !

M. Jean-Pierre Blanchet. Ainsi, demain, si le Sénat devait mourir, que le pays sache, à défaut d'une information qu'il lui est difficile de connaître, qu'il a le devoir de rendre justice à ceux qui, pendant toute une vie, ont tout sacrifié, se montrant les dignes successeurs des hommes illustres dont les bustes ornent les galeries de cette maison ! Demain, si nous devons partir exilés, partons la tête haute, le regard droit, le cœur en paix, comme les héros de la reddition de Huningue.

M. Gaston Monnerville. Il n'est pas question de partir.

M. Jean-Pierre Blanchet. Faisons encore un pas en avant dans l'histoire, regardons ce Sénat romain où César, drapé dans la toge, tombait sous les coups de Cassius, dont la mémoire a oublié le nom, dépêché par Brutus, qui répugnait à voir ses mains rougir du sang de son bienfaiteur.

Demain, l'histoire vous rendra témoignage. C'est son verdict qui, seul, compte pour ceux dont le seul souci a été de servir. *(Applaudissements.)*

M. Jacques Pelletier. Si l'on souhaite faire entrer dans le Sénat des représentants des forces vives de la nation, point n'est besoin, encore une fois, de tout bouleverser. Donnons par un moyen quelconque le baptême du suffrage universel à ces nouveaux sénateurs ; qu'ils soient élus par exemple par les assemblées régionales. Ainsi, ils représenteraient les régions, ce qui est la vocation du Sénat, et ils pourraient être associés de plein droit au vote de la loi.

Dans l'éventualité d'un conflit prolongé entre le Président de la République et l'Assemblée nationale, nous serons peut-être très heureux, un jour ou l'autre, de trouver un Sénat pouvant servir de régulateur et de conciliateur. Pour cela, il faut au moins qu'il garde les pouvoirs qui sont les siens aujourd'hui. Or, il est bien certain que la réforme projetée vise à retirer toute attribution majeure à notre assemblée. Ce n'est pas le fait que le Sénat ait à discuter les textes avant l'Assemblée nationale qui nous fera changer d'idée. Nous savons trop bien ce qu'il advient du travail et des avis pourtant remarquables du Conseil économique.

Nous n'acceptons pas et nous n'accepterons jamais que le Sénat de demain soit le conseil économique d'aujourd'hui. *(Applaudissements.)*

Pour terminer, je voudrais dire un mot du référendum projeté. La réforme régionale et la réforme du Sénat ne procèdent pas du tout de la même philosophie. On peut très bien entreprendre la réforme régionale sans mutiler les pouvoirs du Sénat. J'estime que deux questions bien distinctes méritent deux réponses bien distinctes. Ce serait se moquer des Français que de leur proposer une seule réponse sur des sujets aussi différents. *(Applaudissements.)*

M. Marcel Darou. Très bien !

M. Jacques Pelletier. Il faut donner à ce référendum toute la clarté désirable en offrant la possibilité aux électeurs de dire oui ou non à chacune des questions posées.

En résumé, on peut se demander si ces réformes sont un prétexte ou une grande cause ? Si je m'en rapporte au projet de réforme régionale, j'ai tendance à dire que c'est une grande cause. Mais si je m'en rapporte au projet de réforme du Sénat, j'ai tendance à dire que c'est un prétexte.

Alors, messieurs les ministres, vous qui avez la charge de cette importante mutation nationale, faites en sorte que le projet définitif qui sortira soit considéré par nous tous comme une grande cause et ainsi vous ne ferez pas ces réformes contre nous, ce qui serait du reste difficile, mais vous les ferez avec nous et je pense que vous aurez de ce fait toutes les chances de réussite. *(Applaudissements à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.)*

M. le président. La parole est à M. Marie-Anne.

M. Georges Marie-Anne. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, à cette heure avancée de la soirée, l'objet de mon propos sera d'évoquer seulement les aspects de la réforme de la régionalisation dans les départements d'outre-mer. Je le ferai aussi brièvement que possible pour répondre à l'aimable recommandation que vous venez de nous faire, monsieur le président.

M. le président. Je vous en remercie, monsieur Marie-Anne.

M. Georges Marie-Anne. Les départements d'outre-mer, monsieur le ministre d'Etat, ont toujours appelé la réforme de la régionalisation de leurs vœux ardents et pressants parce qu'ils y ont toujours vu la possibilité d'échapper à l'emprise étouffante du centralisme bureaucratique de Paris qui nous impose une multitude de contraintes administratives, lesquelles entravent, en fin de compte, le développement de nos départements.

Et il est si vrai que telle a toujours été notre aspiration permanente, que les départements d'outre-mer, cela vous le savez, monsieur le ministre d'Etat, ont servi de banc d'essai aux premières tentatives de déconcentration et de décentralisation.

Malheureusement cette initiative a été tellement timide que les résultats ont été plutôt piètres et qu'ils ne nous ont pas permis de franchir le seuil du décollage économique.

Notre souhait, monsieur le ministre d'Etat, est que la réforme de la régionalisation telle que vous l'avez explicitée dans vos interventions aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, soit appliquée résolument dans les départements d'outre-mer et il me paraîtrait hautement souhaitable qu'au niveau des principes, vous fassiez une déclaration très nette à ce sujet. Nous ne pouvons pas, et nous ne devons pas, rester en dehors du champ d'application de cette réforme.

Ceci dit, considérons les contingences propres à ces départements. Peut-on envisager la création d'une région qui engloberait les quatre départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ? Assurément pas à ce qu'il semble, si l'on veut éviter de tomber dans la chimère, car les Antilles-Guyane sont aux antipodes par rapport à la Réunion. Où se tiendrait le préfet de région ? Où serait le siège de l'assemblée régionale ? Au lieu de rapprocher l'administré de l'administré, comme le veut l'esprit de la réforme, on l'en éloignerait tragiquement car pour un Réunionnais Paris est bien plus proche que Cayenne ou Fort-de-France et vice versa.

Par contre, rien ne semble interdire la création d'une région Antilles-Guyane car les trois départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique sont situés dans la même zone géographique et par-delà les petites querelles de clocher, on trouve les mêmes données fondamentales.

Je traduis ici ce soir un vœu formulé par le conseil général de la Martinique et par les organisations professionnelles consultées, en préconisant une région Antilles-Guyane.

Le problème crucial, même névralgique des Antilles est leur surpeuplement : 325.000 habitants sur 1.000 kilomètres carrés à la Martinique ; 330.000 habitants sur 1.700 kilomètres carrés à la Guadeloupe ; alors que la Guyane ne compte que 40.000 habitants pour 90.000 kilomètres carrés.

Monsieur le ministre d'Etat, les fonctions que vous avez exercées dans un passé récent au sein du Gouvernement vous ont mis à même de connaître les délicats problèmes que pose la venue en France métropolitaine d'un trop grand nombre de ressortissants des Antilles. Voici que s'offre à vous la possibilité d'amorcer le processus de planification régionale Antilles-Guyane ; ne la laissons pas échapper si elle permet d'espérer une solution heureuse au problème des îles surpeuplées.

Je sais qu'on se heurte ici et là à des restrictions mentales ; je sais qu'une telle entreprise se heurte à des difficultés considérables. Mais les difficultés sont faites pour être surmontées. Peut-être faudra-t-il procéder par étapes ; mais le Gouvernement se doit d'affirmer que la création d'une région Antilles-Guyane est l'objectif final des actions qui seront entreprises. Dans mon sentiment, il n'y a pas d'avenir possible pour les Antilles et la Guyane — sans une concertation régionale.

Pour ménager certains sentiments de susceptibilité sans doute respectables, vous envisagez de vous en tenir dans un premier temps à la formule département-région. Ainsi, chaque département constituerait une région en soi. Cette approche prudente du problème permettra-t-elle d'éviter les difficultés ?

La première difficulté à vaincre sera le désir de chacun de ces départements-régions d'avoir une gamme économique, sociale et culturelle complète. Il faudra donc de toute nécessité envisager un pouvoir de coordination et d'arbitrage. A quel échelon se situera-t-il puisque chaque préfet départemental sera lui-même préfet de région ? Vraisemblablement le pouvoir d'harmonisation, de coordination et d'arbitrage sera domicilié à Paris, ce qui nous ramène au système actuel. Mais allons plus avant.

M. Robert Vignon. Voulez-vous me permettre de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Georges Marie-Anne. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Vignon avec l'autorisation de l'orateur.

M. Robert Vignon. Je vous remercie, mon cher collègue, de me permettre de vous interrompre et je suis confus de ne pas être pour une fois de votre avis.

Mais, il faut que vous sachiez que le vœu général des élus et de l'immense majorité de la population guyanaise est, certes, que la réforme régionale s'applique en Guyane dans les mêmes conditions de décentralisation et de déconcentration qu'en métropole. Mais de façon aussi unanime, tous souhaitent que les particularités de la Guyane soient respectées et qu'en fonction de sa spécificité, l'adaptation nécessaire soit apportée en la matière.

Ce dont personne ne veut, ce que tout le monde refuse dans mon département, d'où je suis revenu aujourd'hui même, c'est au moins dans l'immédiat la création d'une région antillo-guyanaise. Il y a trop d'oppositions économiques, sociales, démographiques entre de petites îles surpeuplées, à l'économie déjà développée et ce vaste morceau de continent, recouvert d'une immense forêt, à l'économie encore trébuchante que séparent en outre 2.000 kilomètres d'océan.

Nous avons trop souffert en Guyane d'être toujours alignés dans le cadre des départements d'outre-mer sur les autres circonscriptions, pour ne pas réclamer, à l'occasion de la régionalisation, que nos problèmes, si particuliers, soient désormais étudiés séparément et reçoivent les solutions spéciales qu'ils exigent.

Comment enfin ne pas redouter que la Guyane ne soit inexorablement écrasée par l'impitoyable loi du nombre ? Que deviendraient, dans une région Antilles-Guyane, les malheureux 40.000 Guyanais en face des 700.000 Antillais ? J'ai lu ou écouté avec beaucoup d'attention et d'intérêt les différentes interventions, à l'Assemblée nationale et dans cette enceinte, de mes collègues des départements d'outre-mer. Il est facile d'y déceler une préoccupation essentielle, celle de faire de la Guyane l'exutoire du trop-plein démographique des Antilles. Il y a, à la base même de cette conception, une grave erreur, une erreur qui deviendrait tragique, dramatique même peut-être si on ne l'évitait.

Certes, la plus étroite communauté de race, de religion, de langue, de mœurs existe entre nos populations. Certes, les Antillais sont déjà nombreux en Guyane. Ils y ont souvent très bien réussi, se sont intégrés dans le pays où leur activité est salubre. Mais ce qui serait particulièrement inopportun, dangereux, ce serait de croire à la possibilité actuelle d'une immigration massive insuffisamment préparée.

Il importe avant tout d'assurer le plein emploi de la main-d'œuvre guyanaise par une formation professionnelle qui lui manque encore. On compte plus de 800 chômeuses à Cayenne, ville de 20.000 habitants ; trop de Guyanais sont encore réduits à l'état de manœuvre qui ne leur procure que de très médiocres salaires. Il importe aussi que l'infrastructure et la superstructure de la Guyane soient améliorées, étendues, accélérées, que des moyens d'accueil soient créés.

Ces deux conditions remplies, mais à ce moment-là seulement, une action pourra être entreprise en vue de réaliser une véritable immigration antillaise en Guyane dans le cadre d'une souhaitable planification régionale Antilles-Guyane.

Pour le moment, ce que souhaite la population de ce département, c'est qu'il constitue, comme la Réunion, comme la Corse, une région à part entière.

M. le ministre d'Etat a laissé entendre dans son exposé que chaque département d'outre-mer garderait sa personnalité propre. Il a donc déjà presque satisfait à ce qui est l'aspiration profonde de la Guyane qui, en s'adaptant toujours plus étroitement aux structures nationales, tient une fois encore à affirmer qu'elle n'est pas seulement attachée à la France, mais qu'elle est la France. (*Applaudissements au centre droit et à droite.*)

M. Georges Marie-Anne. Monsieur le ministre d'Etat, je déplore au nom de mon département, la Martinique, cette formule de département-région qui a la préférence de mon collègue de la Guyane. Je pense que c'est tourner le dos à l'avenir bien compris de ces départements français de la Caraïbe.

Mais, puisque les choses semblent vouloir aller dans ce sens, très courageusement, je vais dire comment je vois l'application de la réforme de la régionalisation dans un département d'outre-mer constitué en région si l'on veut éviter de tomber dans des complications inextricables.

Je vois un conseil général exerçant les mêmes attributions qu'en France métropolitaine. Par ailleurs, pour tout ce qui concerne l'investissement économique, social et culturel, je vois une assemblée régionale composée du conseil général dans son intégralité auquel s'ajouteraient un certain nombre de représentants socio-professionnels élus selon les mêmes modalités qu'en métropole, mais dans la limite de 40 p. 100 des effectifs du conseil général. Cette assemblée régionale aurait les mêmes compétences qu'en France métropolitaine. Elle aurait notamment la responsabilité d'établir le plan de développement régional en conformité avec le plan national et aussi d'établir un programme sélectif annuel d'utilisation des crédits dans le cadre d'une enveloppe financière globale attribuée par l'Etat.

Au cas où il serait admis que cette enveloppe globale puisse être complétée par un apport départemental, c'est le conseil général, réuni à part, qui aurait seul la compétence de voter cet impôt régional ou de déterminer le volume de sa participation aux dépenses régionales. C'est parfaitement concevable puisque, actuellement, c'est le conseil général qui établit le droit d'octroi de mer dont le produit est destiné exclusivement aux communes du département.

L'assemblée régionale, composée du conseil général et des représentants des groupes socio-professionnels, n'aurait de compétence que pour fixer le programme et le calendrier des dépenses d'intérêt régional et pour en contrôler l'utilisation.

Ses recettes seraient constituées par l'enveloppe attribuée par l'Etat et éventuellement complétée par un apport départemental, mais sans que cette assemblée régionale ait la prérogative d'établir des impôts de quelque sorte que ce soit.

A ce point se situe une mise en garde. Jusqu'à ces derniers temps, les ministères techniques assumaient directement les frais de fonctionnement de leurs divers services dans les départements d'outre-mer ; mais, pour tout ce qui concernait l'investissement, on nous renvoyait au F. I. D. O. M. géré par le ministère de la rue Oudinot. Le malheureux F. I. D. O. M. n'en pouvait mais : sollicité dans toutes les directions — routes, écoles, hôpitaux, tourisme, industrie, que sais-je encore ? — il aboutissait à un saupoudrage de crédits qui ne permettait aucune réalisation importante dans un temps donné. Ce n'est que depuis deux ou trois ans qu'on avait obtenu que les ministères techniques prennent en charge leurs investissements d'équipement dans les départements d'outre-mer, le F. I. D. O. M. devenant exclusivement un fonds de rattrapage économique. C'est grâce à ce nouveau processus que nous avons pu faire quelques progrès concrets.

Il ne faudrait pas qu'à la faveur de l'enveloppe financière régionale, nous retombions dans la situation antérieure. Enveloppe globale attribuée à l'assemblée régionale ? Oui, mais que les ministères techniques ne trichent pas avec la région, comme ils l'ont fait si souvent dans le passé avec le département, à l'abri du F. I. D. O. M. départemental !

Pour conclure, je rappelle, monsieur le ministre d'Etat, que la Martinique souhaite l'application de la régionalisation, comme elle sera faite en France métropolitaine, et que nous n'acceptons que comme une solution transitoire et de caractère essentiellement provisoire la formule selon laquelle chaque département d'outre-mer serait constitué en région, car c'est la négation même de l'idée de région. (*Applaudissements au centre et à droite.*)

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

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

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. J'ai écouté avec un très grand intérêt l'intervention de M. le sénateur Marie-Anne ainsi que l'interruption de M. le Sénateur Vignon.

Je me félicite d'avoir entendu M. le sénateur Marie-Anne dire que la conception d'une région englobant tous les départements d'outre-mer devait être manifestement exclue. En effet, la réforme régionale vise essentiellement, je l'ai dit, pour tous les territoires français, à rapprocher les centres de décision des intéressés et il serait paradoxal de vouloir fixer à la Réunion, à la Martinique ou à la Guadeloupe le centre de décisions devant s'appliquer aux autres départements. En fin de compte, on serait probablement conduit à l'établir à Paris, qui est le point le moins éloigné, sur territoire français, de l'ensemble des départements d'outre-mer. C'est évidemment inconcevable !

Pour ce qui est de la constitution d'une région Antilles-Guyane, l'intervention de M. le sénateur Vignon me dispense d'insister car elle marque bien qu'à l'heure actuelle — M. Vignon a dit en terminant que, un certain jour, les choses pourraient se présenter différemment — les conditions ne sont pas encore réunies pour constituer la région que vous souhaiteriez, monsieur le sénateur, pour des raisons que je conçois d'ailleurs très bien.

Ainsi, pratiquement, le problème qui se pose à nous, dans l'immédiat, c'est, comme vous l'avez fort bien indiqué, de voir quelle application on peut faire du principe de la réforme régionale. Il faut en faire application aux départements d'outre-mer, mais compte-tenu de leur dispersion, d'une part, et, d'autre part, de la situation relative aux Antilles et en Guyane des différents départements.

Vous avez marqué, et je vous en remercie, qu'à certains égards les départements d'outre-mer étaient en avance sur les départements métropolitains quant à la déconcentration et même, dans une certaine mesure, quant à la décentralisation. Ayant été en avance, il ne faudrait pas que, demain, ils se trouvent en retard par rapport aux départements de la France métropolitaine.

Ce sont des questions très délicates et dont je ne suis pas spécialement responsable, mais je tiens à dire que le schéma que vous avez suggéré quant au rôle du conseil général et à ses attributions, qui seraient les mêmes qu'en France métropolitaine, quant au rôle de cette assemblée élargie, composée du conseil général et de représentants socio-professionnels, qui remplirait essentiellement une mission de planification et de choix des investissements, d'utilisation en quelque sorte des ressources qui proviendraient et de l'Etat et de crédits locaux votés par les élus, c'est-à-dire par le conseil général, je tiens à dire que ce schéma me paraît à première vue une excellente orientation d'étude.

M. Robert Vignon. Monsieur le ministre, je vous remercie.

M. le président. La parole est à M. Mignot.

M. André Mignot. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en raison du caractère récent de mon élection au Sénat, je n'aurai pas l'outrecuidance d'évoquer la réforme de cette assemblée. D'autres voix beaucoup plus autorisées que la mienne l'ont fait. Je me bornerai à dire que, lorsque je siégeais à l'Assemblée nationale, où je suis resté un certain nombre d'années, j'ai constaté le travail sérieux du Sénat, plus particulièrement sur le plan législatif, et je dois sur ce point apporter l'appoint de mon témoignage.

Je voudrais seulement évoquer le problème de la régionalisation. Mes chers collègues, en juillet 1958, c'est-à-dire voilà plus de dix ans, j'avais déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi tendant à l'organisation régionale de la France.

J'y avais prévu effectivement les solutions que l'on envisage maintenant : une personnalité territoriale de la région, un préfet régional, une assemblée délibérante et, à côté, un conseil économique et social. J'évoquais aussi les métropoles d'équilibre qui paraissent une nécessité par rapport à la région parisienne. J'ai constaté avec plaisir que ces idées avaient progressé, timidement peut-être, mais incontestablement, et que le Gouvernement s'est dirigé dans cette voie.

Lorsque j'ai appartenu au comité consultatif constitutionnel qui a siégé au Palais-Royal au mois d'août 1958 pour préparer la constitution, j'ai défendu un amendement qui a été intégré dans l'article 72. Il tendait à affirmer que toute autre collec-

tivité territoriale, en dehors des départements et des communes, est créée par la loi. C'était effectivement dans le même esprit que j'avais agi. Cela vous montre donc, mes chers collègues, que je suis régionaliste convaincu.

En 1961, alors que je siégeais à l'Assemblée nationale, j'ai défendu contre vents et marées la création du district de la région de Paris, malgré d'ailleurs toutes ses imperfections ; nous y reviendrons peut-être tout à l'heure.

Pourquoi suis-je un régionaliste convaincu ? Pour un certain nombre de raisons. Le fait est que nos départements n'ont pas d'unité géographique, politique et économique, que la solution de la région est à ce point de vue beaucoup plus satisfaisante. C'est ce souci d'harmonie qui m'incite, sur le plan ethnique et économique, à créer des régions dans le cadre des vingt et une régions de programme ; qu'elles soient un peu plus ou un peu moins nombreuses, peu m'importe : ce n'est pas là la discussion, c'est sur le principe que je me bats.

En tant que Parisien — de banlieue, bien entendu (*Sourires*) — je souhaite cet équilibre nécessaire entre Paris et la province.

Croyez bien que les habitants de la région parisienne ne sont pas tellement heureux d'accueillir continuellement dans leurs villes des provinciaux. Dans la mesure où seront créées certaines métropoles d'équilibre comme il en existe en Italie, en Allemagne ou en Grande-Bretagne, celles-ci arrêteront cette marée humaine vers la région parisienne tentaculaire qui, cependant, n'offre pas tous les avantages que ceux qui y viennent croient pouvoir y trouver.

Il est bien certain que le vrai moyen de réaliser cet équilibre Paris-province consiste bien à structurer ces régions avec leurs métropoles et leurs activités propres. Pour moi, la région est une nécessité dans le souci de décentraliser.

Alors là, il faut s'entendre et je reviendrai sur ce point. Il est bien évident qu'il faut non seulement déconcentrer — c'est-à-dire que le Gouvernement dilue ses propres pouvoirs — mais également décentraliser, c'est-à-dire admettre un transfert de compétences. Ce dernier ne doit porter atteinte en aucune manière aux collectivités locales ; il faut qu'il provienne d'un transfert des pouvoirs de l'Etat.

Sur ce point, d'ailleurs, la circulaire de consultation du Premier ministre semblait assez précise et je reconnais qu'au moins sur le papier les intentions semblaient bonnes à cet égard.

Ainsi que vous le constatez, je suis un régionaliste convaincu, je l'avoue très honnêtement. Mais, monsieur le ministre, il ne faut pas faire cette réforme dans toutes les hypothèses sans respecter un certain nombre de conditions que je vais développer.

Tout d'abord, si vous désirez structurer une région, il faut la doter de pouvoirs importants. Il ne s'agit pas « seulement » de l'exécutif, mais « aussi » du délibératif.

Pour le pouvoir délibérant, je pense que trois catégories d'éléments sont à considérer.

Tout d'abord, les plans d'aménagement. Lorsque je me reporte au projet de loi de M. Fouchet, examiné par les collectivités locales, je constate qu'il prévoyait que la commune aurait la simple possibilité de donner un avis sur son propre plan d'aménagement communal. Le Gouvernement affirmait que c'était un progrès. Evidemment, la loi de 1884 ne pouvait pas prévoir les plans d'urbanisme et d'aménagement.

Je ne voudrais pas que la région, par son assemblée délibérante, se borne à donner un simple avis sur le plan régional. Je sais bien que vous rétorquerez que le plan national d'aménagement du territoire n'est pas la somme des plans d'aménagement régionaux, mais il n'en reste pas moins qu'il faut une intervention importante et décisive de l'organisme régional pour se prononcer sur les plans d'aménagement.

Deuxième point : le problème des équipements à caractère régional. Il faut que le maître d'ouvrage soit la région lorsqu'il s'agit de plans d'équipement à caractère régional, ou tout au moins, à défaut, que le pouvoir de décision appartienne à l'assemblée délibérante régionale.

Enfin, troisième point, il faut permettre à l'assemblée régionale de voter le budget et de voter l'impôt.

Sur ce point, j'ouvre une parenthèse. Il ne nous paraît pas possible, messieurs les ministres, que des membres des activités économiques et sociales non représentatifs du suffrage universel puissent, au sein de l'assemblée régionale, voter le budget et l'impôt, d'ailleurs tout comme ils ne peuvent pas le faire à l'échelon national, et c'est de ce point de vue que je regrette que vous mélangiez la réforme du Sénat et la réforme régionale,

parce que vous êtes tentés de dire que, puisqu'on veut jumeler le Conseil économique et social et le Sénat pour n'en faire qu'une assemblée, qui ne fera plus la loi, il convient de jumeler de la même manière sur le plan général deux représentations dont il me paraît difficile qu'elles puissent voter le budget et l'impôt.

En définitive, il semble que vous devez avoir sur le plan régional deux assemblées, cela pour plusieurs raisons. D'abord, parce que les formes économiques et sociales refusent d'abandonner leurs prérogatives en acceptant de siéger dans une assemblée délibérante qui, dans une certaine mesure, aura forcément un caractère politique. Ensuite, elles ne peuvent pas être représentatives. Je sais bien que vous recherchez par tous les moyens de trouver une solution au problème d'un suffrage catégoriel quelconque. Cela me paraît absolument impossible, car il n'est pas possible que, par exemple, les délégués des associations familiales soient élus par toutes les familles, sinon ce serait le suffrage universel ou presque. De la même manière, dans les catégories professionnelles, beaucoup de personnes, aussi bien chez les ouvriers que chez les patrons, ne sont pas syndiquées. Elles ne peuvent donc pas être représentatives.

Il est en outre évident que ces assemblées socio-économiques votent par corps. Au conseil économique et social, c'est le cas et à l'échelon régional de la région parisienne, au comité consultatif économique et social, on vote par catégorie. Effectivement, tel syndicat vote dans tel sens et tel autre dans tel autre sens. Ce n'est pas M. Untel qui siège à ce conseil qui vote nommément, et précisément sur le plan de la région parisienne, ce comité consultatif économique et social tient essentiellement à constituer une deuxième assemblée à côté de l'assemblée délibérante.

Alors je pense que tous ces éléments justifient parfaitement une dissociation entre ces deux assemblées.

Ne réunissez pas ces formations ensemble, car vous ne voulez tout de même pas vexer ces forces économiques et sociales en les empêchant de prendre part à certains votes, ce qui serait ridicule. Donc ce premier point, à savoir doter les régions de pouvoirs importants, me paraît essentiel.

Par ailleurs — deuxième condition — il faut décentraliser. La circulaire du Premier ministre sollicitant un avis indiquait bien cette idée de décentralisation. Mais il faut, d'une part, la vouloir et, d'autre part, la réaliser. C'est tout un système à réformer.

Il est bien certain que les administrations centrales devront changer totalement d'esprit et ce ne sera pas la moindre des difficultés à résoudre sur le plan pratique. Il est bien certain que l'Etat, de son côté, doit abandonner des pouvoirs importants dont la centralisation est ridicule.

Je me souviens que, lorsque vous étiez ministre de la santé, vous avez été amené à nommer vous-même par arrêté le directeur de mon centre hospitalier. Je ne donne cet exemple que pour montrer qu'il s'agit de choses absolument ridicules.

Il est bien certain que cette centralisation excessive de l'Etat doit être abandonnée afin d'aboutir à donner à la région des pouvoirs importants. Précisément, un Etat fort comme le vôtre est capable de décentraliser car il peut le faire mieux que quiconque. Cette centralisation ne doit pas se contenter d'être sur le papier mais, en ce qui concerne les pouvoirs, elle doit être dans les esprits.

Mais décentraliser entraîne à penser aux ressources. Nous sommes bien d'accord sur ce point : dans la mesure où vous transférez des pouvoirs de l'Etat à la région il faut bien que cette dernière soit dotée des ressources correspondantes. Il faut donc que l'Etat abandonne des impôts au profit de la région. C'est un point qui me paraît essentiel, sans quoi la région n'aura pas de moyens. Evitez d'attribuer des parts d'impôt d'Etat au profit des régions, sans cela nous risquerions de connaître les difficultés que nous rencontrons actuellement avec la taxe sur les salaires.

J'ai défendu en son temps la taxe locale, car elle avait l'immense privilège de représenter, pour les collectivités locales, une ressource autonome. Par contre, la taxe sur les salaires qui l'a remplacée a subi quelques vicissitudes à cet égard. Voilà ce que c'est d'avoir accordé aux collectivités locales 85 p. 100 d'un impôt d'Etat, d'en avoir envisagé la suppression, puis de l'avoir décidée sans même les consulter, bien entendu. Maintenant, pour 1969, il est prévu qu'elle sera remplacée par une attribution arbitrairement fixée par le pouvoir puisque la taxe n'existera plus.

Il faut aussi à mon avis, en dehors d'impôts de caractère autonome, accorder des impôts qu'on pourrait choisir selon les régions. Un impôt peut être parfaitement utile et rentable dans telle ou telle région et pas dans telle autre. Il faudrait, pour

qu'il y ait autonomie, que la région puisse avoir le libre choix de certains impôts, de leur assiette et, en tout cas, de leur taux.

Enfin, du point de vue du crédit, le point qui me paraît essentiel — c'est la citadelle à laquelle il faut s'attaquer — concerne la caisse des dépôts et consignations. Cela me paraît absolument évident et nécessaire. Il est indispensable que nos caisses d'épargne qui, effectivement, rassemblent les économies de la collectivité régionale, puissent lui assurer les moyens de vivre sans avoir recours à une caisse de dépôt qui est d'ailleurs, sur ce plan, absolument rigoriste, et effectivement nous impose des solutions qui ne nous permettent pas de faire face à nos nécessités budgétaires. En un mot, la région ne doit pas être un nouvel écran ni un nouvel échelon ; au contraire, elle doit entraîner une simplification.

La troisième condition, messieurs les ministres, est celle-ci : il ne doit pas être porté atteinte à l'autonomie communale et départementale. Au contraire, c'est l'occasion de renforcer l'autonomie de ces collectivités locales, précisément par le jeu de la décentralisation.

Pour ne pas porter atteinte à cette autonomie, la région ne doit s'occuper que d'affaires d'intérêt régional. C'est ce que montre l'expérience de la région parisienne. Le district de la région de Paris ne porte pas atteinte à l'autonomie départementale et communale. En effet, son conseil d'administration étudie des projets et coordonne des actions. C'était, en effet, essentiel parce que dans la région parisienne régnait une anarchie absolue. Le district enfin anime, en subventionnant effectivement les collectivités locales.

Enfin, le quatrième principe que je voudrais affirmer est celui-ci : la région de Paris doit rester dans le droit commun.

Le conseil d'administration du district de la région de Paris a estimé, dans sa majorité, qu'il y avait lieu de demander au pouvoir d'en rester au *statu quo*. Je dois vous indiquer, mes chers collègues, que la moitié des membres de ce conseil d'administration est désignée par le Gouvernement — il ne s'agit, bien entendu, que de membres de la majorité — l'autre moitié étant représentative des maires et des conseils généraux. J'ai l'honneur de représenter mon conseil général et d'avoir été élu par lui. On vous propose le maintien de cette situation. Mais ne vous y trompez pas, messieurs les ministres : il me paraît essentiel que cette région parisienne rentre, bien au contraire, dans le droit commun. Pourquoi ?

Une première raison est que, si elle s'est trouvée à l'avant-garde en 1961, elle va être à l'arrière-garde maintenant, car, en l'état actuel, il ne s'agit pas d'une collectivité territoriale et je ne comprendrais pas comment vous pourriez précisément créer des collectivités territoriales dans vingt-sept régions et un simple conseil d'administration dans la vingt-huitième. Cela me paraîtrait impossible, juridiquement parlant.

D'autre part, ce conseil d'administration a des pouvoirs limités. Il donne de simples avis en dehors du vote du budget. Il n'en sera pas de même pour l'assemblée régionale. J'ai donc raison de dire qu'après avoir été à l'avant-garde, ce conseil d'administration du district, s'il n'est pas réformé, sera en retard.

Un deuxième motif me paraît essentiel. Il ne faut pas qu'il y ait un régime spécial pour Paris. Lorsque l'on va en province rendre visite à des élus, ceux-ci vous disent toujours : vous, dans la région parisienne, vous êtes toujours dans une situation particulière, spéciale.

Il n'y a aucune raison, je le répète, qu'il en soit ainsi et je ne vois pas pourquoi on n'en reviendrait pas au droit commun. On dit qu'elle est beaucoup plus importante que les autres régions, mais il y a les petits et les grands départements, et ils sont administrés de la même manière. Il n'y a aucune raison pour qu'on n'en fasse pas autant pour la région parisienne. Psychologiquement, cela crée une lutte malheureuse entre Paris et la province.

Je me demande si, en soumettant à référendum le problème de la réforme de la région, vous maintenez le *statu quo* à Paris et dans la région parisienne, pourquoi les Parisiens iraient voter à votre référendum, étant donné qu'ils ne seraient pas intéressés par la question. (*Rires.*)

Ma dernière condition, messieurs les ministres, me paraît essentielle. Je suis moins régionaliste que je ne l'ai été. Car j'estime qu'il n'aurait pas fallu politiser cette réforme. Il s'agissait d'instituer une nouvelle structure administrative pour un meilleur équilibre administratif du pays. Vous mêlez cela à la réforme du Sénat. Vous en faites un « dada politique », si vous me permettez cette expression. Vous risquez de manquer cette réforme.

Il semblerait, monsieur le ministre d'Etat — vous me démentirez si ce n'est pas vrai — que les députés seraient de plein droit membres des assemblées régionales. C'est politiser le problème à l'extrême, car si un député désire être membre de l'assemblée régionale, il devrait se présenter au suffrage universel. Je ne vois pas pourquoi il serait membre de plein droit. C'est politiser une assemblée qui doit avant tout administrer.

Pour le référendum, vous allez demander à des populations qui ne comprennent pas ces problèmes délicats de se prononcer — ce n'est pas pour diminuer l'importance du suffrage universel — sur des problèmes que nous, initiés, avons parfois du mal à suivre. Comment voulez-vous, pour un oui ou pour un non, fixer les esprits pour savoir ce qu'ils doivent faire et comment ils doivent se prononcer. C'est une véritable « plaisanterie », je m'excuse de cette expression. Quand, en plus, vous allez mêler dans le même oui ou le même non, d'une manière que je critique violemment, la réforme régionale et celle du Sénat, c'est véritablement honteux ! Je le dis comme je le pense. C'est chercher à piper des voix de gens de bonne foi qui ont le désir de la réforme régionale, et vous allez trouver comme cela un certain nombre de voix...

M. André Dulin. Très bien !

M. André Mignot. ... en province qui seront amenées à voter, sans s'en apercevoir, pour la réforme du Sénat parce qu'elles auront voulu d'abord se prononcer pour la réforme régionale. (*Très bien ! très bien !*)

Ayez l'honnêteté de faire voter deux fois, si vous tenez à ce référendum ridicule, car il n'y a aucun rapport entre les deux questions posées.

M. le Premier ministre a présenté un dossier et a demandé l'avis d'un certain nombre de gens. Ce n'est pas difficile. Pour ma part, c'est la sixième fois que je donne un avis dans cinq assemblées différentes. J'ai fait connaître mon opinion, cela ne veut pas dire qu'elle sera suivie.

Il n'en reste pas moins que si vous avez demandé un avis, vous n'avez pas soumis de texte. Vous avez privé de son droit d'amendement le Parlement, dans l'une et l'autre des Assemblées. Puisque vous voulez tellement ce référendum, ayez au moins l'honnêteté, je le répète, de poser deux questions au suffrage universel.

Si je suis régionaliste convaincu, messieurs les ministres, et si je le reste dans les principes, je crains beaucoup que votre réforme ne réussisse pas comme je l'espérais. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. le président. Je fais appel une nouvelle fois aux orateurs encore inscrits pour qu'ils veuillent bien ne pas prolonger leurs interventions. (*Applaudissements au centre droit.*)

La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est au juriste, à l'ancien professeur de droit qui forma des générations d'étudiants, qui s'en souviennent d'ailleurs avec reconnaissance et estime, que j'entends m'adresser particulièrement ce soir.

Comme l'a dit avec verve et force M. Mignot, sous couvert d'intéresser les concitoyens à la réforme régionale et, subsidiairement, à celle du Sénat, le Gouvernement envisage de lui soumettre une modification de la Constitution. Sur les 92 articles qu'elle comporte, vous allez être amenés, estime-t-on, à en refondre près de 40. Ce sera logique puisqu'en effet vous entendez changer la composition, l'organisation, la compétence de cette Assemblée.

Vous serez amenés, par la force des choses également, à modifier les nombreux articles de la Constitution qui concernent la classification et la nature des lois, leur élaboration, le droit d'amendement, le vote des lois organiques, l'autorisation donnée au Gouvernement de légiférer par ordonnance, la présentation des projets portant sur l'organisation des pouvoirs publics, les messages au Parlement, les déclarations de politique générale.

Vous allez également, toujours de la même façon, modifier les articles de la Constitution relatifs à la composition du Conseil constitutionnel et à sa saisine, à la composition de la Haute Cour de justice, au nombre et à la classification des collectivités territoriales, à la représentation des Français de l'étranger peut-être, et supprimer tout ce qui intéresse le Conseil économique et social.

Vous allez sans doute modifier aussi les articles réglant la ratification des accords internationaux, l'état de siège, la situa-

tion des pouvoirs publics en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, la vacance de la Présidence de la République, sans parler de la procédure de révision de la Constitution.

M. Marcel Pellenc. Que reste-t-il ?

M. André Diligent. Cette énumération n'est pas limitative. Elle comporte un certain nombre de sujets dont vous n'avez pas encore parlé, monsieur le ministre, et que nous serions heureux de vous entendre évoquer à l'occasion.

En revanche, ce dont je voudrais vous entretenir en quelques mots, c'est de ce qui reste précisément, du sort de ce qui reste et d'un certain nombre d'articles qui ne sont pas directement concernés par vos projets, mais que vous ne pouvez pas ignorer à l'occasion d'une future réforme constitutionnelle.

Voulez-vous penser un instant à l'étudiant en droit qui, en cette rentrée, aborde un cours de droit constitutionnel et prend connaissance de la Constitution ? (*Applaudissements et rires sur de nombreuses travées.*)

M. Gaston Monnerville. Le malheureux !

M. André Diligent. Voulez-vous penser au professeur qui la lui enseigne, ou même simplement au professeur qui, dans l'enseignement primaire ou secondaire, fait un cours d'enseignement civique, Constitution en mains, comme j'en connais ? (*Très bien ! Très bien !*)

Faisons bien entendu abstraction des 35 ou 40 articles sur 92 que vous entendez modifier, pour aborder ce qui reste.

D'abord la Communauté. Il était sans doute inévitable, voire souhaitable que des liens de coopération remplacent les liens communautaires. Dès lors, vous profiterez sans doute de la réforme envisagée pour faire concorder les textes et la réalité et vous supprimerez les nombreux articles qui concernent ce domaine.

Je passerai sur les articles qui définissent les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, bien que la pratique extensive de l'ordre du jour prioritaire ne permette plus d'affirmer, comme le veut la Constitution, que l'initiative des lois appartient au Parlement.

J'en arrive aux articles qui définissent les pouvoirs du Gouvernement et du Président de la République. Est-il encore possible de laisser enseigner, de laisser apprendre, comme le veut l'article 20, que c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer — je dis bien : déterminer — et de conduire la politique de la nation ?

Est-il encore possible, je dirai même convenable si vous préférez, de laisser enseigner, de laisser apprendre, que la mission du Chef de l'Etat, dont je ne méconnais ni la dimension historique, ni les services rendus, est réduite, comme le veut l'article 5, à une mission d'arbitrage pour assurer la régularité du fonctionnement des pouvoirs publics ? Quelle autorité garde le professeur, et par conséquent la Constitution, quand, le lendemain, l'élève apprend le contraire à la télévision par les voix les plus éminentes (*Rires et applaudissements sur de nombreuses travées.*) ; quand il entend le Chef de l'Etat, dans une conférence de presse, déclarer que « le lot aussi difficile que méritoire du Premier ministre » — et comment ! — est d'appliquer à la réalité nationale les orientations définies par le Président de la République ; quand il entend parallèlement le Premier ministre, M. Pompidou, le 23 février 1967, définir le rôle du Président de la République en ces termes : « Ce n'est pas un arbitre dont nous avons besoin, c'est d'un capitaine qui dirige et qui commande ».

Un sénateur à gauche. Nous sommes servis !

M. André Diligent. Une telle conception, je le dis clairement, est parfaitement soutenable, mais alors que l'on prenne la responsabilité de l'inscrire dans les textes. On dira peut-être que l'élection du Président de la République au suffrage universel a modifié les données antérieures du problème. Raison de plus pour le constater dans les textes.

D'autres, du côté de la majorité, avancent parfois l'idée de la modification implicite de la Constitution par une pratique contraire suffisamment prolongée. (*Rires.*) Cette thèse n'est pas soutenable à une époque comme la nôtre, où nous vivons en période de modification constitutionnelle presque ininterrompue.

Reprenez les dates : 4 octobre 1958, promulgation de la nouvelle Constitution ; 4 juin 1960, révision par la loi constitutionnelle pour permettre l'accession à l'indépendance des Etats de la Communauté ; 6 novembre 1962, modification de la Constitution sur le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel ; 30 décembre 1963, nouvelle révision par

la loi constitutionnelle votée en congrès et relative à l'ouverture des sessions parlementaires. Et vous préparez maintenant une cinquième étape.

M. Marcel Pellenc. C'est un habit d'arlequin !

M. André Diligent. Alors, je vous le dis simplement et sans élever la voix, au nom du simple bon sens, au nom du respect des textes : pouvez-vous laisser un tel divorce entre la loi et les faits ? Cette Constitution, avec tous ses articles tombés en désuétude, me fait parfois penser à une sorte de grande forêt peuplée d'arbres morts où, de temps en temps, s'élève une voix lointaine pour indiquer son chemin au voyageur égaré. (*Sourires.*)

Vous avez une Constitution, appliquez-la ou modifiez-la ; ne laissez pas le spectacle quotidien d'une contradiction fondamentale entre la loi suprême et la réalité, ou alors ne vous étonnez pas de voir le pays sombrer dans un certain scepticisme. (*Très bien ! Très bien !*)

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous demande ce que le Gouvernement a l'intention de faire pour régler un problème qui ne peut plus être élucidé.

Quel que soit le jugement que l'on peut porter sur le fond, il serait grand temps que le Gouvernement prenne la responsabilité de remettre de l'ordre dans ses textes et dans ses idées si l'on veut qu'à l'avenir, dans les facultés de droit comme dans les simples cours d'instruction civique, il soit encore possible aux étudiants d'étudier, aux enseignants d'enseigner, et j'ajouterai alors, en souhait pour ce qui concerne le Parlement, au législateur de légiférer ! (*Applaudissements sur un grand nombre de travées.*)

M. le président. La parole est à M. Giacobbi.

M. François Giacobbi. Mes chers collègues, je serai très bref. J'ai deux sujets à traiter : l'un concerne la Corse et l'autre est d'ordre général. En ce qui concerne la Corse, je parlerai de la réforme régionale. Je n'ai pas très bien compris les intentions du Gouvernement en cette matière, mais sais très bien ce que veut la Corse. Je vais me permettre de vous lire une motion du conseil général de la Corse, adoptée à l'unanimité de ses 62 conseillers généraux, fait notable. (*Sourires.*)

« Le département de la Corse constituant à lui seul, du fait de son insularité, une entité géographique, un espace économique échappant à l'influence de toute métropole, doit être érigé en région dotée par la loi d'un statut particulier.

« A ce titre, cette région doit être pourvue d'une assemblée unique élue au suffrage universel dans un cadre territorial.

« Comme dans les autres régions, la participation des représentants des activités sociales, économiques et culturelles ne peut être assurée que par l'institution d'un conseil consultatif.

« Il souhaite que le statut particulier détermine des compétences dévolues à la région et des ressources dont elle pourra disposer pour pouvoir les assumer.

« Il demande avec insistance que la solidarité nationale permette à la collectivité territoriale d'améliorer le taux de croissance de son économie et de rattraper le retard de ses équipements. »

Cette motion est très brève et elle comporte deux points essentiels. C'est d'abord la reconnaissance du fait régional insulaire. J'ai suivi ces débats avec beaucoup d'attention. On y a beaucoup parlé du découpage des régions. Pour la Corse, ce découpage a été fait par une autorité supérieure au Parlement, au Gouvernement, à l'Élysée ; elle a été faite par la nature. Ce découpage est définitif et vous ne pouvez rien y changer. Nous demandons simplement que cette évidence soit constatée dans la loi, et vous comprendrez je ne m'attarde pas à démontrer une telle évidence.

Que veut le conseil général de la Corse ? Lorsqu'il se prononce à l'unanimité, comme l'a très bien dit à l'Assemblée nationale mon collègue M. de Rocca Serra, député de l'U. D. R., il exprime la volonté unanime de la population et ce qu'il veut, c'est une assemblée délibérante, élue exclusivement au suffrage universel, conformément d'ailleurs aux articles 72 et 3 de la Constitution.

En effet, la Constitution stipule, dans son article 72, que les « collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus », et élus selon quelles dispositions ? Selon celles de l'article 3 de la Constitution, c'est-à-dire au suffrage universel.

Nous avons précisé également que cette assemblée devait être dotée des ressources et des moyens d'action nécessaires et indiqué ce dont nous ne voulions pas. Nous ne voulons pas d'une

Charte octroyée qui aboutirait, sous prétexte de concilier, en Corse, la difficulté de coexistence du département et de la région, à faire de nous un protectorat ou un pro-consulat !

Mon deuxième propos concerne la réforme, ou plutôt le lamigondis constitutionnel qui nous est proposé, dans son ensemble. Je considère que la réforme est mauvaise dans le fond, exécutable dans les principes et illégale dans la procédure constitutionnelle envisagée.

La France a besoin d'un bicamérisme réel et non pas de la sorte de caricature qui nous a été suggérée au cours de ces journées ; elle en a d'autant plus besoin que, précisément par une violation de la Constitution en 1962, on a fait élire le Président de la République au suffrage universel exactement comme l'Assemblée nationale. (*Très bien ! au centre gauche.*)

Je ne vais pas m'appesantir sur cette démonstration, mais, à mon avis comme à celui de beaucoup d'autres personnes, il est évident que ce mode d'élection identique, au suffrage universel direct, du Président de la République et de l'Assemblée nationale rend plus que jamais indispensable l'existence d'une assemblée contrepoids, élue, elle, au suffrage universel à deux degrés. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*) Si le Sénat ne devait plus être une assemblée élue au suffrage universel, ce ne serait qu'une assemblée hétérogène qui ne pourrait plus jouer ce rôle de contrepoids.

Vous avez dit avant-hier, monsieur le ministre d'Etat, qu'il était normal de réformer le Sénat parce qu'en fait il ne jouait qu'un rôle consultatif. Mais je vais vous citer trois domaines dans lesquels le Sénat a un pouvoir non pas consultatif, mais contraignant : la Haute Cour de justice, les lois organiques concernant le Sénat, la révision constitutionnelle, et là ce pouvoir du Sénat est si contraignant qu'il vous contraint aujourd'hui, comme vous l'avez fait en 1962, de proposer une violation de la Constitution ! (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

J'en viens à la procédure constitutionnelle : contrairement à beaucoup de nos collègues de l'Assemblée nationale et à certains de nos collègues du Sénat, encore que dans cette Assemblée j'aie eu l'immense satisfaction de voir à quel point on attachait de l'importance à la procédure constitutionnelle, je considère que c'est le respect scrupuleux — j'oserai dire religieux — des textes constitutionnels qui assure un fonctionnement satisfaisant des institutions de la République.

Je considère que procéder à un référendum dans les conditions envisagées par les déclarations dont nous avons eu connaissance ici même constitue une violation flagrante de cette Constitution, plus flagrante encore qu'en 1962. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

J'affirme que ce n'est pas une ratification, obtenue par un abus de confiance à l'égard du peuple en 1962, du texte proposé qui couvre l'illégalité flagrante dont le Gouvernement s'est rendu coupable en proposant au chef de l'Etat, selon l'article 11 de la Constitution, de soumettre un certain texte au référendum.

Monsieur le ministre d'Etat, si c'est le seul argument dont vous disposez pour justifier l'article 11, il vaut mieux que vous le réserviez pour d'autres juridictions ! Notre ami M. Colin a dit hier que l'infraction ne fondait pas la loi, et j'ajoute que la récidive ne constitue pas une circonstance atténuante ! (*Très bien ! au centre gauche.*)

Notre collègue Diligent le rappelait tout à l'heure, à l'époque où nous vivons, comment vous étonner de l'anarchie, de la mélancolie (*Sourires.*), dont Paul Valéry disait qu'elle était de la « ferveur retombée », de l'absence de confiance et du manque de respect des Français, non plus seulement dans les hommes, mais dans les lois qui doivent les protéger, comment vous étonner que les étudiants, notamment les étudiants en droit, ne vous suivent pas alors que c'est vous-mêmes qui violez la loi constitutionnelle ? Dans ces conditions, comment voulez-vous que les Français la respectent ? Vous êtes engagés sur une voie qui mène véritablement à l'anarchie et à la dictature, et parfois, comme c'est malheureusement le cas en ce moment, aux deux à la fois. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Ladislas du Luart. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les débats à l'Assemblée nationale, pas plus que les explications données ici par M. le ministre d'Etat ne semblent avoir clarifié l'atmosphère autour des projets gouvernementaux de réforme régionale et, surtout, de ce que j'appellerai la transformation du Sénat.

Sur le premier point, il y a lieu je crois d'accueillir avec beaucoup de réserves les résultats annoncés de la consultation

à laquelle il a été procédé et dans lesquels l'opinion des communes n'a certainement pas été fidèlement rapportée. Si tous les Français souhaitent voir desserrer l'emprise bureaucratique paralysante de l'administration, ils ne pensent pas pour autant que la décentralisation, qui aurait pu être faite dans le cadre des départements existants, soit le motif réel essentiel de la réforme projetée. Si j'en crois les comptes rendus publiés dans la presse, il aurait été fait état à l'Assemblée nationale de la pureté des intentions du pouvoir dans cette affaire, mais le fait d'avoir lié l'avenir du Sénat à la réforme régionale nous permet de nous poser bien des questions sur la valeur d'une telle affirmation.

La région devrait pouvoir être une structure valable, mais à deux conditions : la première serait qu'un nouvel échelon administratif ne vienne pas s'interposer entre le Gouvernement et les administrés avec l'élimination progressive des conseils généraux et municipaux ; la deuxième serait que la constitution des régions n'apporte pas une surcharge fiscale aux contribuables déjà à bout de souffle.

Bien sûr, des assurances sont et surtout seront données pour rassurer l'opinion publique sur ces deux points, mais de nombreux précédents de promesses non tenues nous rendent sceptiques, ne serait-ce que l'exemple récent du district de Paris si remarquablement exposé avant-hier à cette tribune par notre éminent collègue M. Legaret.

En ce qui concerne la réforme du Sénat, euphémisme qui ne trompe personne, tout a été dit mieux que je ne pourrais le faire, et M. de Montalembert a magistralement démontré, en particulier, la nécessité de maintenir cette institution, indispensable à l'équilibre politique de notre pays, qu'est le Sénat.

Qu'il me soit cependant permis de dire que nombreux sont ceux qui pensent que cette réforme du Sénat est le vrai motif, bien qu'inavoué, de l'ensemble du projet. De toute évidence, comme l'a si bien démontré M. Marcihacy, le but à atteindre est bien la suppression de l'influence politique des notables, condamnés depuis longtemps par le pouvoir pour leur indépendance d'esprit et pour les avertissements, hélas ! trop souvent confirmés par les événements, qu'ils donnent depuis des années dans cette enceinte. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Et, puisque la propagande officielle, écrite ou orale, n'a pu réussir jusqu'à présent à discréditer ces notables chez eux ni à leur retirer l'estime et la confiance de leurs concitoyens, alors un système serait mis sur pied pour les éliminer, en modifiant les dimensions de leurs circonscriptions électorales et les attributions de leurs mandats.

Après le Sénat, ce seront les conseils généraux qui seront « réformés » et enfin les communes, dont émanent la plupart de ces notables, piliers de l'équilibre politique de notre pays.

La vengeance, dit le proverbe, est un plat qui se mange froid (*Sourires.*), et ce n'est pas au Sénat que nous le contredirons, mais à vouloir bouleverser brutalement les structures du pays alors qu'elles fonctionnent encore de façon satisfaisante et ne sont pas la cause de ses difficultés, à vouloir les remplacer avec une hâte fébrile par des innovations aux conséquences incertaines, à vouloir donner une nouvelle entorse à la Constitution, le tout dans un climat pour le moins perturbé, ce plat risque de provoquer pour le pays une indigestion dangereuse ! (*Sourires.*)

Enfin, le fait de demander par référendum au pays, par un oui ou un non, un blanc-seing pour réaliser ces réformes au lieu de recourir aux procédures prévues par la Constitution est de nature à nous confirmer que les « intentions » qui les ont inspirées seraient bien loin d'être pures.

Ce que demandent avant tout les Français, c'est la sécurité dans leur vie de tous les jours, la remise en ordre des finances de l'Etat...

Un sénateur à gauche. Très bien !

M. Ladislas du Luart. ... et le calme dans la rue et dans les écoles. Ce sera là ma conclusion, ces aspirations devraient avoir priorité sur toute autre réforme, notamment sur celle du Sénat, si l'on peut rétablir un climat de confiance dans le pays. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreux bancs à droite.*)

M. le président. En l'absence de M. Chauvin, souffrant, la parole est à M. Dailly, dernier orateur inscrit.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, à une heure aussi avancée, mon intention n'est pas de développer longuement les motifs pour lesquels la réforme que vous envisagez pour le Sénat — car je ne parlerai pas de la réforme régionale — ne me paraît ni

bonne ni conforme même à la Constitution quant à la procédure envisagée. D'autres orateurs l'ont fait depuis lundi avec infiniment de talent, et ils ont placé le débat à une hauteur telle qu'il serait vain de vouloir insister. Ce serait même prendre un risque inutile.

Mon souhait, monsieur le ministre d'Etat, car c'est plus particulièrement à vous que je vais m'adresser, mon souhait est de vous poser quelques questions précises d'ordre technique sur la compétence de votre futur Sénat éventuel et sur la procédure parlementaire à laquelle il sera soumis. A cet effet, je prendrai appui sur vos déclarations devant l'Assemblée nationale que j'ai lues avec soin et que j'ai là dans mon dossier.

Je dois d'abord dire qu'en vous écoutant décrire ces procédures complexes par lesquelles votre futur Sénat sera amené à faire entendre — oh ! bien modestement — sa voix, une réminiscence lointaine s'imposait à mon esprit. J'ai songé à l'époque où l'Assemblée nationale de 1871 réglementait les interventions de Thiers devant elle, pour leur donner apparemment plus de solennité — en réalité pour les restreindre — et avec une telle minutie que l'intéressé qualifia le système de « cérémonial chinois ». (*Sourires.*) Je suis sûr que notre éminent collègue le professeur Prélot ne récusera pas cette analogie.

M. Marcel Prélot. C'était le Céléste Empire !

M. Etienne Dailly. Je veux maintenant m'attacher à exposer les deux aspects particuliers du problème que j'ai évoqués voici un instant.

Voulez-vous que nous regardions d'abord le problème de la compétence ? Qu'on ne s'imagine pas que, ce faisant, j'entre dans le jeu du Gouvernement, que j'admets déjà la possibilité de réformer le Sénat, mais je souhaite que, tout à l'heure, le ministre d'Etat puisse nous apporter dans ce domaine les précisions nécessaires. En ce qui concerne le problème des compétences, vous avez dit : « Le domaine des compétences du Sénat et la procédure de ses interventions dans la confection des lois seront modifiées. » Puis, explicitant cette première déclaration, vous avez ajouté que le Sénat aura « vocation pour se prononcer sur toutes les questions économiques, sociales, scolaires et universitaires et, en outre, pour tout ce qui concerne l'administration des collectivités locales ». Vous avez encore déclaré « qu'il ne s'agissait pas d'exclure de la compétence du Sénat toute question ayant un aspect politique : tout problème... » — disiez-vous — « ... a une portée politique, même le plus technique... On a seulement voulu dire que ne seraient pas de la compétence du Sénat les matières exclusivement politiques, par exemple les problèmes de la nationalité ou la loi électorale de l'Assemblée nationale... En vérité... c'est la très grande majorité des projets ou des propositions de loi qui, ayant des conséquences économiques, sociales, culturelles ou administratives ou d'administration locale, devront en fait être soumises à l'avis préalable du Sénat. »

Quant à M. le Premier ministre, il s'est exprimé dans les termes suivants : « A partir du moment où le véritable pouvoir politique réside, au sein du Parlement, dans la seule Assemblée nationale, les problèmes économiques et sociaux deviennent obligatoirement, avec les questions juridiques, culturelles et administratives, l'essentiel de la compétence du Sénat. »

De ces diverses déclarations, mes chers collègues, il résulte que le critère de l'exclusion de la compétence du Sénat serait un critère nouveau, celui que constituerait l'aspect purement politique des textes.

Il apparaît aussi — et vous voudrez bien tout à l'heure, en me répondant, le confirmer — que dans votre optique la plupart des projets et propositions de loi resteraient bien de la compétence du Sénat comme ayant des conséquences économiques, sociales, culturelles, juridiques, administratives ou d'administration locale ; vous retrouvez d'ailleurs là les termes mêmes de vos déclarations que j'ai cités voici quelques instants.

La qualification purement politique appliquée à un texte serait donc du domaine de l'exception. Eh ! bien je voudrais bien savoir, moi, ce qu'il convient d'entendre par cette expression. Car, vous l'avez dit vous-même — et c'est pourquoi dans ce faisceau de déclarations tout ne paraît pas clair : « A un certain niveau, et en particulier à celui où se situe le Parlement, tout problème devient politique, même celui qui a des incidences économiques et sociales. Ne parle-t-on pas d'ailleurs de politique économique, de politique sociale, de politique financière ?

Vous conviendrez qu'en raison de ces déclarations multiples la définition du caractère politique ou non politique d'un texte m'apparaît difficile et vous serez sans doute d'accord avec moi, mes chers collègues, pour admettre qu'on risquera — c'est le moins qu'on puisse dire — de tomber dans un certain arbitraire chaque fois qu'il s'agira de définir la notion d'un texte.

Vous avez cité un exemple de matière purement politique : la nationalité. En vérité, je me demande en quoi les problèmes relevant de cette matière pourraient être vraiment politiques. Ils sont essentiellement d'ordre juridique. La plupart des textes — à la vérité peu nombreux — dont nous avons été saisis, réglaient des questions de simple contentieux. Peut-être avez-vous voulu affirmer que le fait de conférer la nationalité ou de l'enlever est un acte politique, et cela c'est certain, mais il n'empêche que parmi les cent-cinquante articles du code de la nationalité qui traitent de problèmes particuliers, un seul, qui affirme le principe ci-dessus évoqué, peut avoir un caractère politique ; le reste, tout le reste, n'est que de la technique juridique, difficile, délicate et sur laquelle il est bon, il est même essentiel — et les travaux de la commission de législation du Sénat l'ont prouvé — que deux assemblées se penchent, croyez-le bien. Vous devez comprendre que nous souhaitons être éclairés à cet égard.

Je prends maintenant l'exemple de la procédure pénale. Certes vous n'avez pas fait de déclarations à ce sujet à l'Assemblée nationale, mais il paraît que vous auriez l'intention...

Un sénateur au centre. Oh !

M. Etienne Dailly. ... de la considérer comme une matière politique. En quoi, dites-le nous, une telle matière peut-elle avoir un aspect purement politique ? Vous savez qu'il n'y a pas d'obligation sans sanction. C'est pourquoi la quasi-totalité des textes législatifs, qui créent des obligations sont assortis de sanctions pénales incorporées en général dans le cadre de la loi. Or, si vous soustrayez la matière pénale de la compétence du futur Sénat, celui-ci ne pourra pas se prononcer sur certaines parties des textes qui, pour le reste, ressortiraient pourtant à sa compétence. Ce serait absurde. Reconnaissez que le principe même qui consisterait à qualifier de « politique » la matière pénale ne peut pas résister à un examen sérieux.

D'ailleurs, s'il en était ainsi, le casier judiciaire lui-même serait politique, mais pas l'orientation à donner à l'économie française. L'organisation de la détention préventive serait de caractère politique, mais peut-être pas l'affectation des finances de notre pays à telle ou telle tâche importante. Quant aux phénomènes de la délinquance et de l'incarcération, qui constituent pourtant avant tout un problème social, ils ne seraient donc pas de la compétence du Sénat économique et social parce que de caractère politique.

A la vérité, mes chers collègues, ce que je cherche à démontrer par quelques exemples, c'est que la définition du domaine purement politique est impossible...

M. André Méric. Très bien !

M. Etienne Dailly. ... parce que ne reposant sur aucune notion de droit ni de fait. Elle vous conduit aux conséquences les plus incohérentes, comme celles que je viens de signaler.

Vous avez indiqué quel critère serait contenu dans l'article 34 de la Constitution, un article 34 modifié, j'imagine, puisque vous envisageriez de le compléter. Et je vous cite de nouveau : « Afin d'indiquer clairement parmi les règles et les principes qui relèvent de la loi ceux qui ne pourront être fixés qu'après consultation du Sénat » et quels autres pourront, à raison de leur caractère exclusivement politique, être modifiés par l'Assemblée nationale délibérant seule.

Monsieur le ministre d'Etat, vous savez bien que l'interprétation de l'article 34 n'est pas une mince affaire. Après dix ans de jurisprudence la frontière entre la loi et le règlement n'est toujours pas fixée avec précision et ce n'est d'ailleurs pas ce qu'il y a de meilleur dans la Constitution. On en discute sans arrêt. On se pourvoit devant le Conseil constitutionnel, avec plus ou moins de succès convenons-en, et le plus souvent moins de succès que d'avantage. (*Sourires.*)

Reconnaissez que l'article 34 est déjà bien complexe et vous songez à ajouter au critère « loi-règlement » un autre critère « politique — pas politique ». Je vous souhaite bien du plaisir. (*Sourires.*)

M. Ladislav du Luart. J'ai déjà entendu cela !

M. Etienne Dailly. Il sera en effet impossible de procéder à des exclusions de la compétence du Sénat en bloc, parce qu'il vous sera impossible d'affirmer que telle matière, tel domaine est politique ou non. Ce ne sont que certains aspects de ce domaine ou de cette matière auxquels vous pourrez conférer le caractère politique, mais très rarement l'ensemble.

Je crains vraiment que vous n'alliez au-devant de beaucoup de difficultés, que vous n'alliez vous donner beaucoup de mal en compliquant une constitution qui devrait être la clarté même, et tout cela, nous le savons bien, pour faire échapper à la compétence du Sénat quelques projets ou quelques propositions de loi.

Mes chers collègues, je ne vais pas m'étendre davantage sur ce point précis, mais vous avez déjà bien compris, n'est-ce pas, que c'est la porte ouverte à l'arbitraire.

M. François Giacobbi. Oh oui !

M. Etienne Dailly. Je le dis sans aucun esprit de polémique, mais je n'ai pas oublié toutes les difficultés auxquelles a donné lieu l'interprétation de cet article 34. On en est d'ailleurs arrivé à cette conséquence aberrante qu'une grande partie des problèmes économiques, administratifs et universitaires relèvent du décret, alors que la moindre « bricole » — passez-moi l'expression — relative à un mur mitoyen ne peut se faire sans le vote d'une loi.

Je vous en prie, monsieur le ministre d'Etat, réfléchissez avant d'aggraver cette situation en collant l'étiquette « politique » à des matières dont tout le monde reconnaît à l'évidence qu'elles ont l'aspect technique le plus neutre.

J'aborderai maintenant, toujours avec l'espoir d'obtenir des réponses et en même temps avec le souci de provoquer la réflexion, le domaine de la procédure législative, je veux dire la procédure parlementaire puisqu'on hésite, maintenant, à employer le mot « législatif » concernant le Sénat. (*Sourires.*)

Je reprends vos déclarations : « La réforme de la procédure d'intervention du Sénat dans l'œuvre législative donnerait à l'Assemblée nationale le pouvoir de décider par son seul vote, non plus à titre exceptionnel à la demande du Gouvernement et après plusieurs navettes, mais en règle générale, dès que l'avis et les propositions du Sénat sur le projet ou la proposition de loi débattus seraient connus. L'avis du Sénat... » — poursuivez-vous — « ... ne serait, en principe, demandé qu'une seule fois. Mais le renvoi au Sénat pour examen de projets d'amendements au texte initial ou même de textes déjà examinés par l'Assemblée nationale pourra intervenir, à la demande de la commission compétente de l'Assemblée ou du Gouvernement et avant le vote de l'Assemblée nationale sur l'ensemble du projet. »

Il est bon, n'est-ce pas ? de se remémorer ce que vous avez, monsieur le ministre, déclaré à cet égard, car ce problème de la procédure parlementaire et de la navette est fondamental. Vous poursuiviez : « Ainsi seraient abrégés les délais nécessaires à l'adoption des lois par le Parlement, tout en laissant ouverte la possibilité de recourir pleinement à l'avis des sénateurs chaque fois que les exigences techniques de la confection des lois le rendraient utile. Ainsi serait supprimée l'obligation de navettes, parfois inutilement irritantes lorsque, le désaccord entre les deux assemblées étant d'emblée définitif, ces navettes n'ont d'autre raison d'être que de satisfaire à des exigences formelles pour permettre à l'Assemblée nationale d'avoir le dernier mot. Un certain pouvoir de retarder qu'a le Sénat se trouverait ainsi supprimé. »

Cette déclaration, il ne faut pas se le dissimuler, mes chers collègues — c'est pourquoi j'ai voulu la situer à votre attention et à celle de M. le ministre d'Etat avant qu'il ne soit amené à nous répondre — c'est la condamnation de la navette. Vous avez d'ailleurs parlé vous-même, monsieur le ministre, à deux reprises de suppression : « Ainsi serait supprimée l'obligation de la navette... Un certain pouvoir de retarder qu'a le Sénat se trouverait ainsi supprimé. »

J'ai pourtant, moi, l'impression que la navette est utile, alors que vous semblez indiquer par les propos que je viens de rappeler que, si la navette a pu parfois rendre des services sur le plan technique, c'était relativement rare et que, selon vous, en définitive — c'est l'expression que vous avez employée dans votre interview au journal *Le Figaro* — il s'agit « d'une technique d'usure ». (*Exclamations sur de nombreuses travées.*)

Voilà encore une erreur grave parce que la navette qui s'apparente, comme vous le dites, à une simple formalité dans le cas de désaccord d'emblée et foncier entre deux assemblées est relativement très rare. La plupart des textes techniques font au contraire l'objet de minutieuses mises au point, par une collaboration confiante entre les deux assemblées — nous en avons encore eu l'exemple aujourd'hui même — sans qu'il soit question un seul moment de retarder le vote d'une loi. Je désire faire litière de cet argument de retard. Il ne faut pas croire à la lenteur des navettes, vous le savez bien. Mais il faut qu'on le sache aussi au-delà de cette enceinte.

Cet argument est devenu sans valeur. Tout se déroule maintenant très rapidement. D'abord le Gouvernement est maître de l'ordre du jour. De plus, il peut demander l'urgence et, lorsqu'il la déclare, il suffit d'une seule lecture dans chaque assemblée, puis la commission mixte paritaire se réunit, ce qui met un terme à la navette. Alors, ou la commission aboutit et l'affaire est en ordre, ou la commission n'aboutit pas et il ne reste plus, à ce moment, qu'une lecture à l'Assemblée nationale, une lecture au Sénat et une dernière à l'Assemblée nationale

qui tranche. Si bien que la procédure d'examen d'une loi peut ne durer que quelques jours.

Permettez-moi de vous rappeler qu'à une heure insolite de la nuit puisqu'il était trois heures, le Gouvernement nous a saisis hier de trois textes sur la Nouvelle-Calédonie, dont un au moins aurait dû être élaboré sur de tout autres bases, motif pour lequel nous l'avons d'ailleurs repoussé, et depuis onze ans. L'Assemblée nationale en a été saisie voici trois jours ; demain soir ou vendredi, en tout cas, tout sera terminé. Ne dites donc pas que la navette empêche, retarde, comme vous l'indiquez à l'Assemblée nationale, le vote de la loi. Il est inutile que j'insiste davantage sur ce point.

Vous savez d'ailleurs mieux que personne qu'il n'y a pas de bon texte législatif sans navettes. Si vous les supprimez, vous le regretterez vous-même. Et, si ce n'est pas vous, ce sont les gouvernements qui vous suivront. N'oubliez pas que, dans les différentes phases de l'élaboration de la loi, ce sont bien souvent les services ministériels qui viennent nous demander de modifier les textes. (*Applaudissements sur de nombreuses traversées.*)

Nous acceptons toujours et de fort bonne grâce de prendre à notre compte des amendements qui sont en fait des amendements du Gouvernement qui nous le demande pour ne pas avoir l'air de s'être trompé devant l'Assemblée nationale. C'est courant, croyez-moi. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes traversées.*)

Il y a certes des cas où le Gouvernement préfère déposer lui-même ses amendements. Ici, vous m'excuserez de faire allusion à une loi qui a déjà été citée et dont mes collègues Molle et Le Bellegou ont été, avec moi-même, rapporteurs. Si donc nous nous référons à la discussion de la loi sur les sociétés commerciales, nous constatons que nous avons tout de même déposé 487 amendements dont 411 ont été, ici même, acceptés par le garde des sceaux, car 411 fois, M. le garde des sceaux a dit : « Je reconnais que cet amendement comble une lacune du texte ; je reconnais que ceci devait être précisé, ou encore je reconnais que c'était une erreur... ». De plus, M. le garde des sceaux qui s'appelait Jean Foyer a de son côté déposé ici 62 amendements si ma mémoire est bonne. Dans le dernier texte sur les sociétés commerciales que nous avons voté, et qui va revenir demain de l'Assemblée nationale, j'en ai personnellement déposé trois qui, en fait, émanaient directement des services du ministère des finances. (*Sourires.*)

Eh bien ! permettez-moi de vous dire que vous allez vous priver là d'une possibilité qui a fait ses preuves et que vous utilisez quotidiennement. Car il existe une collaboration plus étroite que vous ne semblez l'imaginer entre le Gouvernement et le Sénat, et depuis toujours à cet égard.

Le système que vous imaginez, permettez-moi de vous le dire, serait très difficilement praticable. Vous donnez en effet à penser que, dans certains cas, il sera possible de suspendre les travaux de l'Assemblée nationale lorsque celle-ci aura apporté à un projet ou à une proposition un amendement « important », de façon à pouvoir consulter le Sénat. Cette procédure, excusez-moi de vous le dire, sera malaisée. Vous voyez, vous, l'Assemblée nationale se mettant à attendre que nous, nous soyons consultés ? Vous n'imaginez tout de même pas, monsieur le ministre d'Etat, que nous allons siéger en permanence pour le cas où l'Assemblée nationale prendrait l'initiative de déposer un amendement « important », ce qui, par parenthèse, semble prouver que, s'il n'était pas important, on ne nous le soumettrait pas.

M. Marcel Pellenc. Bien sûr !

M. Etienne Dailly. Une telle procédure, vous le comprendrez bien, c'est très joli sur le papier, mais dans la pratique vous savez bien qu'il se passera peu de mois avant que vous ne soyez contraint d'y renoncer. On a déjà connu cela avec le Conseil de la République et ce n'est pas cette expérience qui m'apportera un démenti à ce sujet.

Alors, au bout de quelque temps — et parce que c'est là le deuxième risque, et il est important — ou bien vous modifierez la procédure ou bien, vous ne la modifierez pas, mais, devant la complication de la procédure, vous ne consulterez plus du tout le Sénat. Je n'ai à ce sujet aucune illusion. Et, de toute manière, vous nous consulterez...

M. Jean Nayrou. Par référendum !

M. Etienne Dailly. ... dans la hâte, comme c'est d'ailleurs déjà trop fréquent aujourd'hui où l'on nous fait siéger jour et nuit. M. Michel Debré, alors garde des sceaux, défendant le projet de Constitution, le 27 août 1958, devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat, avait pourtant bien insisté sur le fait que le Parlement ne siégerait que deux fois trois mois afin de permettre au Gouvernement de préparer pendant les intersessions la pâture du Parlement, de telle sorte que, dès le premier jour, le Parlement puisse se jeter sur tous les textes ainsi préparés dans les intervalles. La saisine en première lecture du Sénat

avait même été prévue pour que l'on puisse « dispatcher » sur les deux assemblées et que le Sénat n'ait ainsi pas à attendre que l'Assemblée nationale ait terminé son examen.

Bref, dès la rentrée parlementaire, nous devions être au travail pour supprimer ces horribles séances de nuit qui avaient fait...

M. Jean Errecart. La honte !

M. Etienne Dailly. Oui, la honte de la IV^e République. Et j'en parle d'autant plus volontiers, monsieur le ministre d'Etat, que, vous le savez bien, moi sous la IV^e République, je n'étais rien sinon maire, et qu'en définitive je ne suis qu'un homme de la V^e. (*Rires.*) Oui et cela me permet de parler très librement de tout ce qui s'est passé auparavant.

Je disais donc que nous étions beaucoup trop lents à nous mettre au travail en début de session, mais qu'à la fin de la session il nous fallait siéger toutes les nuits pour examiner les textes qu'on nous présente comme urgents, alors qu'ensuite on attend quelquefois deux ou trois ans les décrets d'application, tels ceux de la loi d'orientation foncière dont j'ai eu aussi l'honneur d'être le rapporteur. Croyez-le, moi je guette tous les matins au *Journal officiel* mais sans succès car les décrets que j'attends se refusent à venir au monde. (*Rires et applaudissements.*) Je m'en suis d'ailleurs entretenu, il y a quelques jours — je le dis au Sénat pour le rassurer — avec notre ministre de l'équipement qui m'a dit que ces décrets étaient maintenant imminents.

M. Guy Petit. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Etienne Dailly. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. M. Guy Petit, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Guy Petit. Je vous remercie de me permettre de vous interrompre. Je voudrais indiquer que l'on a attendu parfois sept ans pour connaître les décrets d'application, non pas même d'une loi, mais, ce qui est plus étrange, d'une ordonnance, celle du 28 décembre 1958, relative aux établissements de cure à but non lucratif, qui permettait, selon des modalités à déterminer par décret, l'exonération totale ou partielle des taxes sur le chiffre d'affaires. Cette ordonnance n'a jamais été suivie de décrets d'application, malgré de multiples demandes présentées même sous la forme de questions écrites par des parlementaires tels que moi-même. Et puis, un beau jour, plutôt que de publier les décrets d'application, dans le projet du Gouvernement qui a abouti à la loi du 6 janvier 1966, on a purement et simplement abrogé l'ordonnance du 28 décembre 1958.

Voilà qui prouve que, même lorsque la loi n'a pas été votée par le Parlement, qui peut se tromper, lorsqu'elle n'est l'œuvre que du Gouvernement, ce dernier est bien souvent incapable de l'appliquer. (*Applaudissements.*)

M. Etienne Dailly. Voilà une démonstration de plus qui établit clairement qu'en définitive ce n'est pas la navette qui est à l'origine des lenteurs administratives mais, bien souvent, les textes d'application que l'on attend.

Quant à l'efficacité de la navette, permettez-moi de dire que les témoignages de son utilité foisonnent. Voici celui de M. Jean Foyer : « Le texte qui sort de vos débats est sûrement amélioré sur de nombreux points et je suis convaincu que nombre d'articles en seront adoptés par l'Assemblée nationale dans la forme où vous les avez vous-même rédigés. » Et voici votre propre témoignage, monsieur le ministre d'Etat : « Il me plaît, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi et non d'un projet de loi — je n'ai pas très bien compris d'ailleurs le distinguo — de constater combien la navette a été fructueuse ». Si, si, il s'agit d'une déclaration faite par vous-même, monsieur le ministre, le 19 décembre 1967, débats de l'Assemblée nationale, page 6022.

M. Marcel Pellenc. On parcourt du chemin en un an !

M. Etienne Dailly. Par ailleurs, autre chose m'a surpris dans votre projet tel que vous l'envisagez.

Vous avez déclaré à l'Assemblée nationale — j'ai là le *Journal officiel* — que les projets de loi — et c'est ce qui m'inquiète — seraient déposés en même temps sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat. Vous avez précisé, au cours d'un échange de propos que vous avez eu avec M. de Grailly — je vous le dis pour faciliter vos recherches, vous vous en souvenez peut-être (*M. le ministre d'Etat fait un signe d'assentiment*) — que les commissions du Palais-Bourbon pourraient commencer leur travail d'examen avant que le Sénat ait émis son avis. Moi qui croyais que nous devions être consultés avant que l'Assemblée nationale ne commence à se pencher sur les textes !

Si le Gouvernement a la faculté — ceci vous l'auriez aussi ajouté — de faire discuter les principes — je dis bien les principes — des textes par l'Assemblée nationale d'abord et si les commissions du Palais-Bourbon peuvent commencer leur travail avant que nous ne soyons saisis, vous me permettrez de vous dire que je me demande quels vont être en définitive le rôle et l'influence du futur Sénat.

Un sénateur au centre. Nuls.

M. Etienne Dailly. Il est évident que si son avis n'intervient qu'après que les commissions de l'Assemblée nationale aient déjà pris leurs décisions, il n'en sera, je le crains, tenu aucun compte.

Voilà des points précis — la compétence, les navettes, la procédure et la saisine — sur lesquels je voudrais, que tout à l'heure vous vous expliquiez. Et si je tiens à ce que vous vous expliquiez, c'est parce que je sais que la matière est... mouvante. (*Rires.*)

Oh ! monsieur le ministre d'Etat, je ne vous en fait pas grief. Je sais bien que si vous êtes comme on le dit « chargé de la réforme », vous l'êtes dans le cadre des instructions successives et très strictes qui vous sont données. J'en veux pour preuve les entretiens très loyaux, très ouverts, que nous avons eus et dont je vous remercie, qui m'ont permis de constater que de la première semaine du mois d'août à la dernière semaine du même mois puis au lendemain de la conférence de presse du général de Gaulle, vos réserves sur un certain nombre de points allaient grandissantes parce que, en définitive, vous saviez de moins en moins quelles décisions seraient finalement prises « en haut lieu » comme l'on dit. Au début de nos conversations il y avait trois points sur lesquels j'avais cru comprendre, qu'à titre personnel tout au moins, vous n'étiez pas hostile, sinon même convaincu : c'étaient le caractère législatif de l'Assemblée, la non-limitation du domaine de sa compétence et, bien entendu, la navette, limitée certes à l'époque à deux lectures, parce que le Sénat bénéficiait d'une pré-lecture.

Et limitant la navette à deux lectures, le Gouvernement pouvait demander à l'Assemblée nationale de se prononcer en dernier ressort dès sa troisième lecture, sans réunion d'une commission mixte paritaire, tout ayant été dit très librement par le Sénat au cours de la pré-lecture déjà évoquée.

On est aujourd'hui bien loin n'est-il pas vrai de cette conception ! J'ai vu disparaître les uns après les autres tous les espoirs que ces conversations avaient fait naître dans mon esprit.

Tout est devenu de moins en moins clair. En voici encore une preuve : le bureau du Sénat a été, comme il se doit, rendre visite dès sa constitution à M. le Président de la République. Au cours de cet entretien, M. le Président de la République a bien voulu nous expliquer le sens de la réforme.

Il nous a dit que le Sénat serait « obligatoirement et préalablement consulté sur tout, après quoi la navette s'instaurera », je l'ai noté. Et à la sortie du Palais de l'Élysée, nous nous sommes tous interrogés : nous étions « consultés » obligatoirement et préalablement, et une navette devait pourtant s'instaurer. Comment tout cela pouvait-il être compatible ?

Vous m'excuserez de vous dire ce soir, monsieur le ministre d'Etat, au moment où le débat va s'achever, puisque j'ai le privilège d'être le dernier orateur inscrit, que notre religion sur ce point n'est pas plus éclairée. Puis-je vous demander, tout à l'heure, de nous donner à cet égard des réponses précises.

En vérité, je crains bien, comme je le disais tout à l'heure, qu'il s'agisse bien d'un « cérémonial chinois », dont l'objet sera en définitive de restreindre, autant que faire se pourra, le rôle législatif de notre assemblée.

Vous savez, mes chers collègues, ce n'est pas nouveau ! Notre assemblée n'a jamais été faite pour plaire, nous le savons bien ; et de tout temps, elle a toujours été attaquée. Mais, en certaines circonstances, elle a été défendue et bien défendue. Je voudrais, en quittant cette tribune, vous lire à cet égard quelques extraits de trois discours prononcés ici même, en 1932, 1936 et 1937, et dont vous voudrez bien convenir qu'ils sont d'une brûlante actualité. Je cite : « C'est pourtant chose vérifiée souvent que notre assemblée est périodiquement suspecte et qu'elle l'est alternativement aux uns et aux autres suivant qu'elle se prête ou se refuse aux exigences des courants d'opinion ou des partis.

« Son destin est, en particulier, de passer pour rétrograde sous les gouvernements avancés. Elle l'a, je crois bien, trouvé dans son berceau.

« Lorsqu'en 1875, à Versailles, l'institution de deux chambres législatives dotées en principe de droits égaux a été admise quasi-unanimement et que le Sénat fut aménagé, le rôle qui allait être le sien dans l'Etat, était en effet déjà clair. »

« Ce n'est point simplement pour prémunir le travail législatif contre la surprise d'un vote hâtif, auquel une assemblée unique

est particulièrement exposée, que la conception de celle-ci a été écartée.

« C'est aussi et dans une large mesure pour une raison de politique pure. L'aversion pour le pouvoir personnel qui s'était manifestée avec tant de force après le désastre de 1870, était restée très vivace et elle ne visait pas seulement le pouvoir d'un homme : elle s'étendait à celui qu'une assemblée pouvait s'arroger en attirant le pouvoir entier dans son tourbillon.

« Donc, un office, qui serait à la fois de contrôle et de contre-poids, fut jugé indispensable. Le Sénat en reçut la tâche. Il n'y a pas d'exagération à dire qu'en la lui confiant, on entendait mettre sous sa sauvegarde particulière les principes permanents de la République.

« Cette mission conservatrice de l'ordre républicain, le Sénat la tient depuis soixante ans passés, » — cela fait aujourd'hui quatre-vingt-dix ans — « sans que la manière dont il la remplit en ait, semble-t-il, fait regretter l'institution ou qu'en dépit des orages, son fondement ait été ébranlé. »

Dans le domaine constitutionnel, sa vigilance s'est employée, non seulement à déjouer les entreprises ourdies contre le régime, mais à le préserver des déviations dont son axe était menacé.

Dans le domaine proprement législatif, sa méthode constante a été d'inspecter les routes avant de s'y engager, de ne se laisser prendre à aucun mirage et de se refuser aux aventures. »

Et, plus loin : « ... quant à son sort, le Sénat l'a accepté tel qu'il venait, y compris quelques infortunes. Il se meut avec circonspection : elle paraît lenteur, sinon indolence. Il entend tenir tête aux passions, d'où qu'elles viennent : il est fatal que sa résistance déplaie et fréquent qu'elle irrite, tantôt à droite, tantôt à gauche et parfois simultanément. Le cri « sus au Sénat » est mot d'ordre chronique, dont nous ne prenons plus ombrage.

« C'est l'honneur de notre assemblée de vouloir traiter les grandes questions législatives, non d'après le profit que les groupements politiques en peuvent recueillir, mais d'après celui que l'intérêt public en pourra retirer. C'est la force du Sénat de faire place, non aux impulsions d'un jour de l'opinion publique, à ses entraînements d'une heure, mais à sa pensée durable, à ses volontés profondes, au permanent instinct démocratique du pays.

« Pour surmonter les difficultés de l'heure présente, pour conserver à nos finances une base inébranlable, pour voir dignement à tous nos grands intérêts nationaux, faire enfin, comme on l'a dit, de la République une victoire perpétuelle sur l'ignorance et la misère, nous puiserons dans un passé glorieux les raisons d'espérer et en nous-mêmes les moyens de vouloir un avenir meilleur. »

Mes chers collègues, ces discours, qui constituent pour notre haute assemblée le meilleur des plaidoyers, ont été, vous l'avez deviné, prononcés du haut de ce fauteuil par un des plus éminents présidents que le Sénat se soit donné. Il s'agit de M. votre père, monsieur le ministre d'Etat. Puissiez-vous ne pas l'oublier. (*Vifs applaudissements sur de nombreuses travées.*)

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

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Croyez, monsieur le sénateur que je me souviens...

M. Marcel Champeix. On ne le dirait pas !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... de ce qu'était cette assemblée sous la III^e République. C'est précisément parce que je m'en souviens qu'en abordant ce débat, je m'étais promis, quant à moi, de ne faire aucune allusion personnelle d'aucune sorte envers quiconque, comme c'était la tradition parlementaire autrefois. Peut-être tout à l'heure aurais-je d'autres choses à dire sur ce point.

Mais, vous m'obligez à dire dès maintenant que, dans la conception que j'ai d'un débat parlementaire, j'ai été choqué par l'interruption brutale de M. Champeix...

M. Marcel Champeix. Je la réitère volontiers.

M. le président. Laissez parler M. le ministre.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... évoquant mon père...

M. Marcel Champeix. C'était un hommage que je lui rendais.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Il y a de curieuses façons de rendre hommage !

J'ai été choqué par la condescendance de M. le président Monnerville, disant : « Je suis gêné pour vous ». Je n'ai que faire de votre condescendance, monsieur le président.

M. Gaston Monnerville. Je n'ai jamais dit cela.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. C'est au *Journal officiel*.

M. Gaston Monnerville. Vous avez mal lu, je n'ai jamais dit cela, vous vous êtes trompé.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Vous le lirez...
... Et je dirai que même, quoique à un moindre degré, je l'ai été par les allusions de style beaucoup plus « académique » de M. Edouard Bonnefous relatives à mon père.

M. Edouard Bonnefous. Comment ? (*Rires.*)

M. Jean Nayrou. M. le ministre cherche l'incident !

M. Roger Morève. Il cherche à s'en sortir !

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues, laissez parler M. le ministre.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. J'ajoute, et cette fois à l'adresse seulement de M. Dailly, que le récit qu'il a fait de nos conversations du mois d'août est exact. Effectivement, ensemble, nous avons, à cette époque, envisagé un certain nombre d'hypothèses. Je lui ai indiqué alors que, compte tenu du rôle nouveau que devrait avoir le Sénat, le problème se poserait de trouver la meilleure manière d'assurer la procédure législative et de faire collaborer le Sénat et l'Assemblée nationale. On pouvait, en effet, envisager diverses techniques ; l'une d'elles, notamment, pas très difficile à imaginer, était inspirée — je dis bien inspirée — de la constitution de 1946. Je ne renie pas cette conversation. Je ne vois pas même, personnellement, d'inconvénients à ce qu'il en soit fait état ici ; mais je ne crois pas qu'il soit conforme à la tradition parlementaire de faire publiquement état d'une conversation privée sans avoir d'abord demandé à l'interlocuteur son assentiment ou l'avoir prévenu. Cet usage a d'ailleurs un but bien pratique d'efficacité : il permet à un ministre ou tout autre de converser en toute liberté sans avoir à chaque parole à se demander si l'on va l'utiliser à la tribune contre lui. Je vous le répète, cela ne me gêne pas en l'espèce, mais je tenais, ici encore, à faire une mise au point.

Cela dit, je vais néanmoins répondre, aussi vite et aussi précisément que possible, à M. Dailly. Il a rapproché la situation du Sénat futur de celle de M. Thiers à l'Assemblée nationale. Je me permettrai de lui rappeler que le texte voté par l'Assemblée nationale avait pour but d'exclure M. Thiers des délibérations de cette assemblée, car il pouvait y venir présenter ses projets ou son argumentation, mais il devait s'en aller immédiatement avant la délibération. Or, mon projet va dans une direction exactement contraire, puisque je vous ai dit que, parmi ses diverses dispositions, il comportait l'existence d'une délégation du Sénat qui précisément participerait aux discussions de l'Assemblée nationale.

J'en viens maintenant au problème plus important, également soulevé par M. Dailly, des projets de loi qui relèveraient de la compétence du Sénat et de ceux qui n'en relèveraient pas. M. Dailly a fait d'excellentes citations, naturellement exactes, des propos que j'ai tenus à ce sujet à l'Assemblée nationale. Mais je dois lui dire qu'il a ensuite, dans l'interprétation qu'il en a faite, quelque peu dévié en laissant entendre que la classification des projets et propositions de loi se ferait selon que ces textes auraient ou non un caractère politique.

En réalité, étant donné que, compte tenu de l'article 34 de la Constitution, un projet ou une proposition de loi ne peut porter que sur des règles ou des principes, un texte de cette nature a nécessairement un caractère politique.

M. Edouard Le Bellegou. Bien sûr !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je l'ai dit, mais je crois utile de le répéter et, puisqu'on m'a demandé quels projets n'avaient pas de caractère politique, je réponds et j'affirme qu'ils l'ont tous. C'est pourquoi j'ai précisé à l'Assemblée nationale et ici même, car je l'ai déjà indiqué en répondant à un sénateur au cours d'une précédente séance, qu'il s'agit de savoir non pas quels sont les projets qui ont un caractère politique, mais quels sont ceux qui ont un caractère exclusivement politique, c'est-à-dire qui n'ont un caractère ni économique, ni financier, ni social, ni universitaire, ni scolaire, ni administratif, ni d'administration locale. J'accorde volontiers qu'il en est relativement très peu, et je l'ai dit, mais il en existe tout de même.

J'ai cité dans cette assemblée comme exemple la loi électorale de l'Assemblée nationale.

Dans une de ces interruptions qui étaient nombreuses quand j'ai parlé, M. le sénateur Nayrou a dit : c'est une jurisprudence constante et absolue au Parlement qu'une assemblée n'intervienne pas dans la discussion de la loi électorale d'une autre assemblée et se borne à ratifier la décision de l'autre. Quelle erreur ! Lorsque je rappelais à M. Legaret que ce n'est pas seulement dans les trois dernières années de son existence que le Sénat de la III^e République avait renversé le gouvernement et qu'il l'avait fait avant 1913, je citais l'exemple du renversement du gouvernement Briand, précisément sur la loi

électorale de la chambre des députés, le Sénat n'ayant pas voulu — et combien il avait raison ! — introduire la représentation proportionnelle.

Il existe donc des lois exclusivement politiques, mais il y en a peu. J'ai cité la nationalité. En effet, la question de savoir si un individu étranger doit accéder à la citoyenneté française ou non est une affaire politique. Certes, les conditions d'immigration relèvent du domaine social et économique, mais la nationalité est une question exclusivement politique. Je n'ai pas cité d'autres exemples, mais j'aurais pu le faire.

M. Dailly a parlé de la procédure pénale. En effet, là encore dans une conversation que j'avais eue avec lui, j'avais énoncé la procédure pénale comme étant peut-être une matière de nature exclusivement politique. Je continue d'ailleurs à le penser. Cependant, après avoir parlé de la procédure pénale, M. Dailly, dans son propos, a étendu en quelque sorte le concept et mentionné le droit pénal. Je pense que le droit pénal comporte des dispositions qui ont un caractère purement politique, par exemple les peines qui condamnent l'assassinat. En revanche, une partie importante du droit pénal est maintenant d'ordre économique. Celui-ci sera de la compétence du Sénat.

On m'a dit : comment allez-vous faire cette distinction ? J'ai indiqué à l'Assemblée nationale qu'elle serait faite par une modification de l'article 34, lequel préciserait les règles et les principes qui résulteraient de la compétence obligatoire du Sénat. M. Dailly me répond : vous savez combien il est difficile de distinguer, à propos de cet article 34, ce qui est du domaine de la loi de ce qui est du domaine réglementaire et combien le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel, selon le cas, a de difficultés à tracer la ligne de démarcation entre la loi et le règlement. Evidemment, c'est difficile, parce que la ligne de démarcation entre la loi et le règlement telle qu'elle a été établie par l'article 34 passe entre les règles ou les principes et leur application. Il est, certes, assez difficile de bien définir ce qui est règle ou principe, ce qui est application d'une règle ou application d'un principe. Cette difficulté existe à l'heure actuelle et elle subsistera demain.

En revanche, il est beaucoup plus facile de déterminer si telle ou telle matière entre dans telle ou telle rubrique. J'indique d'ailleurs — et je l'ai dit à l'Assemblée nationale — que ce problème ne doit pas donner lieu à de graves difficultés juridiques ou constitutionnelles. En effet, si certains projets ou propositions de loi devront donner lieu à une saisine obligatoire du Sénat, en revanche, le Gouvernement aura toujours la possibilité de saisir le Sénat même de matières qui ne rentreraient pas dans la définition donnée pour la compétence ou la saisine obligatoire, ce qui veut dire, pratiquement, qu'un projet ou une proposition de loi ne serait pas adopté dans une forme inconstitutionnelle parce qu'il aurait donné lieu à une délibération par le Sénat, bien que cette délibération ne fût pas obligatoire. Autrement dit, il s'agit pour le Sénat d'une compétence garantie et non d'une compétence maximum.

M. Dailly a dit également : mais je vois là un risque d'arbitraire ! Il a même ajouté : comme peu à peu on considérera que les avis du Sénat sont gênants, on ne le consultera plus.

M. Antoine Courrière. Bien sûr !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Eh bien non ! Car naturellement, dans la mesure où une compétence obligatoire aura été inscrite dans la Constitution, il y aura une sanction à cette obligation. (*Rires.*) Cette sanction, ce sera le droit donné au président du Sénat de saisir le Conseil constitutionnel s'il apprend qu'un projet ou une proposition de loi, dont il estimait qu'il était de la compétence obligatoire du Sénat, sera discuté devant l'Assemblée nationale sans que l'avis du Sénat ait été demandé. (*Murmures à gauche.*)

J'arrive maintenant à la deuxième série de questions posées par M. Dailly, qui concernent la navette. M. Dailly a pu lire dans une réponse que j'ai faite à M. Abelin que, sans attendre ses observations sur ce sujet, j'ai dit à l'Assemblée nationale que la lenteur des navettes entre le Sénat et l'Assemblée nationale n'avait rien de commun avec ce qu'elle était sous la III^e République parce que le Premier ministre dispose du droit d'inscrire prioritairement à l'ordre du jour des assemblées les textes qu'il désire voir discuter, droit dont ne disposait pas le président du conseil sous la III^e République. Cette procédure a très largement accéléré les navettes. J'indiquais même — vous pourrez vous reporter au *Journal officiel* — que, certes, la suppression des navettes ou leur transformation pourrait accélérer encore la procédure législative, mais que ce n'était pas là le principal argument, ni la raison majeure de cette modification. Je veux bien être critiqué, mais pas sur ce que je n'ai pas dit.

Revenons à ce problème de la navette et à la façon dont elle pourra s'établir. J'indique immédiatement — car je ne veux pas biaiser — que si, dans la constitution de 1958, la navette était obligatoire pendant un certain temps...

M. Henri Caillavet. Etait !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je dis « était », car il s'agit du moment où l'on a rédigé la constitution de 1958. Si vous voulez que je parle au présent, je le ferai très volontiers. Je dirai donc : dans la constitution actuelle, la navette est obligatoire. Elle ne le sera plus si les propositions que le Gouvernement entend soumettre au peuple français sont adoptées par lui. Elle deviendra facultative ; c'est exact.

On me demande comment tout cela fonctionnera. D'une manière qui, je crois, pourrait être extrêmement efficace, peut-être plus efficace que le système actuel. En effet, dans une phrase que M. Dailly a relue à cette tribune, j'indiquais qu'à la demande de la commission ou à celle du Gouvernement les amendements nouveaux, qui auraient été établis à l'Assemblée nationale, pourraient, avant la discussion en séance publique de l'Assemblée nationale, être envoyés au Sénat, pour que celui-ci puisse donner son avis.

Cette procédure doit être rapprochée des modifications que l'Assemblée nationale entend apporter à son règlement pour son propre fonctionnement. C'est un fait de constatation courante que, sur les problèmes les plus techniques, les discussions en commission sont très sérieuses, très approfondies et se déroulent généralement devant un nombre très élevé de commissaires, alors que ces discussions techniques ont lieu parfois, et même assez souvent, en séance plénière devant un nombre restreint de députés. Pourquoi ? Parce qu'en commission ce sont les spécialistes, les députés qui s'intéressent particulièrement à un ordre de problèmes qui travaillent et qui discutent d'un projet ou d'une proposition de loi, alors qu'en assemblée plénière on assiste parfois, dans une certaine mesure, à une simple ratification, ou encore, il faut le reconnaître, à quelque improvisation.

L'Assemblée nationale s'interroge, à l'occasion d'un projet de modification de son règlement, pour savoir si elle ne doit pas faire en sorte que le travail en commission, qui est déjà très important, le soit plus encore, et si peut-être une certaine publicité ne doit pas être donnée aux travaux, non que les séances deviennent publiques, mais pour que les travaux des commissions soient davantage connus à l'extérieur. On peut donc parfaitement penser que, conformément aux expériences faites, aux pratiques anciennes de beaucoup de parlements étrangers, à l'avenir lorsqu'un texte viendra en séance publique à l'Assemblée nationale, il aura été étudié plus à fond encore qu'il ne l'est actuellement.

Qu'on ne me fasse pas dire que j'envisage que des textes soient adoptés en commission sans être discutés en séance plénière de l'Assemblée nationale. Je ne l'ai jamais dit et je ne le pense pas ; mais je me rends compte maintenant qu'il y a des précautions qu'il faut que je prenne. (*Rires à gauche.*)

Je dis simplement que le travail en commission de l'Assemblée nationale sera probablement plus important encore qu'il ne l'est actuellement. Par conséquent, c'est entre ces commissions de l'Assemblée nationale et le Sénat que les navettes pourront être le plus fructueuses, et d'autant plus fructueuses, comme je l'ai dit, que la délégation du Sénat réalisera une sorte de commission mixte permanente (*Exclamations sur diverses travées*) parce qu'elle sera appelée à venir travailler avec la commission compétente de l'Assemblée nationale. Si bien que la collaboration entre le Sénat et l'Assemblée nationale sera organisée à un niveau différent sans doute, mais en établissant à la fois le dialogue et la navette. J'ai dit aussi — cela résulte du passage de mon discours que M. Dailly a lu à cette tribune — que dans certains cas, la commission ou le Gouvernement pourrait renvoyer au Sénat pour avis un texte qui serait venu en séance plénière de l'Assemblée nationale après avoir été totalement examiné, voté dans tous ses articles, mais avant le vote sur l'ensemble.

Je n'ai jamais dit, monsieur Dailly, qu'au milieu du débat de l'Assemblée nationale, brusquement, celle-ci s'arrêterait de discuter pour renvoyer un article, ou deux articles, ou dix articles au Sénat, en demandant à celui-ci de siéger en permanence, en attendant que l'Assemblée nationale lui envoie une demande d'avis ; non, je n'ai jamais dit cela.

M. François Giacobbi. C'est d'une simplicité !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Enfin dernier point : vous vous êtes étonné, monsieur le sénateur, que sous le régime de la constitution actuelle le Gouvernement n'ait pas davantage utilisé le droit qu'elle lui donnait de déposer les projets de loi devant le Sénat.

J'accorde que, peut-être, il y aurait eu avantage pour le bon travail parlementaire qu'il le fit plus souvent ; mais on doit se demander pourquoi les choses ont été ainsi. Eh bien, sans doute, parce que, en raison des règles de notre Constitution, lorsque le

Gouvernement dépose un projet de loi à l'Assemblée nationale ou au Sénat — peu importe, mais disons à l'Assemblée nationale — contrairement à ce qui se passait lors de la III^e République et je crois aussi sous la IV^e — mais on m'excusera si je dis que je connais mieux les règles de la III^e que celles de la IV^e pour une raison que l'on s'est très largement attaché à me rappeler (*Sourires*) — sous la III^e République, lorsque le Gouvernement déposait un projet et que celui-ci était modifié par la commission, le texte qui venait en discussion devant la Chambre des députés était le texte modifié par la commission. Le Gouvernement ne pouvait même pas déposer des amendements ; il était tenu de faire reprendre son texte par quelque député de la majorité.

Notre actuelle Constitution — je n'ose plus dire la Constitution de 1958 (*Nouveaux sourires*) — a modifié cela, vous le savez, et à juste raison. Les députés ont toute liberté de déposer des amendements. Mais ils délibèrent sur le texte que le Gouvernement, à tort ou à raison, a établi.

Or, si le Gouvernement dépose d'abord son texte sur le bureau du Sénat, l'Assemblée nationale ne discutera pas le projet du Gouvernement, mais le texte issu des délibérations du Sénat. Sur certaines matières, cela n'a aucune importance et ce texte sera peut-être meilleur que celui du Gouvernement ; je vous l'accorde. Mais sur d'autres matières, il est gênant, il est désagréable pour le Gouvernement que l'on discute sur son texte au Sénat mais pas à l'Assemblée nationale.

Telle est une des raisons — il y en a d'autres — de ce que vous déplorez, monsieur le sénateur

Dans la procédure que nous envisageons, il n'en sera pas de même, car le Sénat délibérerait sur le projet du Gouvernement et il proposerait des amendements. L'Assemblée nationale délibérerait à nouveau sur le projet du Gouvernement et aurait à examiner les amendements proposés par le Sénat.

Voilà ce que je voulais, par égard pour cette assemblée, répondre à M. Dailly.

M. Marcel Pellenc. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pellenc, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Marcel Pellenc. Je vous remercie de me permettre de vous interrompre, car je voudrais vous demander une explication.

Je suppose le problème résolu. Nous avons, dans cette enceinte, une assemblée constituée exactement comme vous l'envisagez dans le projet que vous nous avez exposé. Cette assemblée se constitue en commissions pour étudier les textes qui lui seront soumis avant d'être envoyés à l'Assemblée nationale.

Chaque texte étant examiné en commission, celle-ci fera, sans doute, comme cela se passe à l'heure actuelle, des propositions d'amendements au texte du Gouvernement. Ensuite, ce texte gouvernemental et les amendements de la commission seront examinés en séance publique dans l'enceinte du Sénat.

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

M. Marcel Pellenc. Les amendements seront retenus ou ne le seront pas en séance publique.

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

M. Marcel Pellenc. A ce moment-là, rien ne se sera encore passé, sans doute, à l'Assemblée nationale.

Trois délégués, avez-vous dit, seront désignés, soit par la commission compétente, soit par le Sénat lui-même : ils seront chargés d'aller délibérer avec la commission compétente de l'Assemblée nationale, sur les amendements sur lesquels se sera prononcé favorablement le Sénat nouvelle manière, tel que vous voulez le constituer.

Vous voulez, monsieur le ministre, accélérer le travail législatif. Imaginez ce que ce système suppose comme délais pour effectuer les opérations que je viens d'énumérer.

Ces trois délégués vont donc aller devant la commission compétente de l'Assemblée nationale et prendre part à ses travaux. Leurs points de vue seront ou non retenus par la commission, mais ils auront la faculté, nous avez-vous dit, de siéger également sur un banc spécial, en séance publique, à l'Assemblée nationale...

Un sénateur à gauche. Un strapontin !

M. Marcel Pellenc. ... et, éventuellement, de reprendre devant elle les amendements votés par le Sénat et de les défendre,

même dans le cas où la commission de l'Assemblée nationale ne les aurait pas retenus.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. C'est tout à fait exact !

M. Marcel Pellenc. Je ne vois pas en quoi cela peut simplifier et rendre plus rapide le travail qui s'effectue actuellement au cours des navettes entre nos deux assemblées. Je ne vois pas en quoi il serait amélioré.

Je me méfie beaucoup de ces dispositions d'esprit qui tiennent pour rien ce qui existe et veulent bâtir du neuf qui n'est pas forcément meilleur que ce qu'il est destiné à remplacer, au lieu de chercher à faire des améliorations si, d'aventure, certaines faiblesses se sont révélées.

Je crois, en tout cas, que notre collègue, M. de Montalembert, vous a surabondamment démontré hier que le mécanisme de fonctionnement actuel est satisfaisant et profitable à la confection de la loi ; il ne retarde rien et, dans 96,7 p. 100 des cas, durant dix ans, la loi a été votée dans de bonnes conditions avec l'accord complet des deux assemblées. (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et à droite.*)

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Monsieur le sénateur, je vous accorde volontiers que, dans la phase que vous avez définie, la procédure que j'indique n'apporte aucune accélération, mais elle n'apporte non plus aucun ralentissement.

La commission du Sénat va examiner le texte, comme elle le fait à l'heure actuelle. Elle va être amenée à proposer elle-même ou à étudier les amendements suggérés par les sénateurs, toujours comme actuellement. Ensuite le projet viendra, comme actuellement, devant l'assemblée plénière du Sénat, qui adoptera ou rejettera des propositions d'amendements, toujours comme actuellement. Il n'y aura aucun changement.

A l'heure actuelle, quand le Sénat a terminé son travail, le texte de la proposition ou du projet, ainsi modifié par la discussion devant le Sénat, est transmis par le président à l'Assemblée nationale. A ce moment, la commission de l'Assemblée nationale examine le texte. Qu'elle l'examine seule ou en présence de deux ou trois membres du Sénat, cela ne change rien quant à la chronologie, ou alors il faudrait supposer que les sénateurs seraient extraordinairement bavards, mais il n'y a pas de raison pour qu'il en soit ainsi. Au contraire, ils feront gagner du temps à la commission en lui exposant de vive voix le résultat des délibérations du Sénat.

Encore une fois, il n'y aura rien de changé quant à la chronologie, ni accélération ni ralentissement.

Ensuite, interviendra la délibération de l'Assemblée nationale. A ce moment, la présence ou l'intervention de membres du Sénat pourra peut-être demander quelques minutes, peut-être quelques dizaines de minutes ou une demi-heure. Cela, encore, n'allongera pas les travaux de l'Assemblée nationale.

J'entends bien — je l'ai déjà dit et je le répète — qu'il n'en résultera pas une accélération substantielle.

Où est l'accélération ? C'est que dans certains cas le texte, que le Sénat soit d'accord ou non, pourra être adopté immédiatement par l'Assemblée nationale, qui tranchera.

Votre observation, monsieur le sénateur, me fait revenir en mémoire un point évoqué par M. Dailly, et je crois que c'est le seul auquel je n'ai pas répondu. Votre collègue s'étonnait que j'aie pu dire à l'Assemblée nationale que les projets ou propositions de lois seraient déposés en même temps sur le bureau du Sénat et sur le bureau de l'Assemblée nationale et que les commissions de cette dernière commenceraient à les examiner ; c'est bien la formule que j'ai employée.

Je réponds que cela ne fait qu'officialiser une pratique constante. Monsieur le rapporteur général, vous ne pourriez pas faire sur le budget un rapport de la qualité de ceux que vous présentez si vous ne commencez pas par examiner le projet de loi de finances avant sa discussion à l'Assemblée nationale ; n'est-ce pas exact ?

Par conséquent, je ne fais qu'officialiser une pratique et je me permettrai de dire à M. Dailly qu'après avoir fait une citation exacte de mon propos en disant « la commission pourrait commencer à examiner », il conclut dans son commentaire en indiquant que « la commission aura décidé avant même que le Sénat ait fait connaître son avis ».

Non, monsieur Dailly, quand je dis « commencé à examiner », je ne dis pas « décidé ».

M. Guy Petit. Quelle pagaie !

M. Geoffroy de Montalembert. Voulez-vous me permettre de vous interrompre, monsieur le ministre.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je vous en prie.

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

M. Geoffroy de Montalembert. Dans cette démonstration, tout est-il obligatoire ou facultatif ?

M. Etienne Dailly. C'est tout le problème !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je ne comprends pas bien votre question.

M. Geoffroy de Montalembert. Dans le mécanisme indiqué, vous employez souvent le mode conditionnel ; en effet, vous dites : « L'Assemblée nationale pourrait, les commissions compétentes de l'Assemblée nationale pourraient... ».

A l'heure actuelle c'est obligatoire. Je vous demande donc s'il s'agirait dans votre projet d'une faculté ou d'une obligation. Autrement dit, est-ce l'Assemblée nationale ou la commission compétente de l'Assemblée nationale qui aura le pouvoir de décider de notre saisine ? Y aura-t-il obligatoirement ce qui ne s'appellera plus peut-être une navette au sens actuel du terme, mais tout au moins un échange certain ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Si j'emploie la forme « pourrait » et non pas « pourra », c'est par égard pour le peuple souverain. (*Interruptions ironiques.*) « Pourrait », cela veut dire : si la réforme que nous proposons est votée.

Je réponds à votre question, car en fait elle comportait deux problèmes grammaticaux : celui du conditionnel « pourrait » et le présent « peut ». « Peut » signifie que le Sénat peut envoyer une délégation, c'est-à-dire qu'il en a le droit, et que cette délégation doit être entendue, de même que la Constitution stipule que les ministres sont entendus quand ils le demandent, c'est-à-dire qu'ils peuvent prendre la parole ; mais ils n'en ont pas l'obligation. Par conséquent, si, pour des raisons diverses, le Sénat estime qu'il ne lui convient pas d'envoyer une délégation, on ne l'y obligera pas — d'ailleurs je ne vois pas comment on pourrait l'y obliger — mais il en aura le droit.

Ai-je répondu à votre question ?

M. Geoffroy de Montalembert. Pas exactement, monsieur le ministre, je m'excuse de vous le dire.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Alors je vous ai mal compris.

M. Geoffroy de Montalembert. C'est certainement moi qui vous ai mal compris, monsieur le ministre.

M. le président. Cherchez à vous comprendre. (*Sourires.*)

M. Geoffroy de Montalembert. Monsieur le ministre d'Etat, vous me connaissez suffisamment pour savoir que si je vous pose cette question, c'est parce que je veux aller au fond du problème.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je vous en remercie.

M. Geoffroy de Montalembert. La question qui me trouble est celle-ci : dans la perspective de la réforme, je croyais que tout projet de loi serait obligatoirement déposé, en priorité, sur le bureau du Sénat.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Il ne peut pas y avoir un projet de loi de portée économique, sociale, culturelle ou financière qui ne soit pas déposé devant le Sénat, et j'ai dit tout à l'heure que si, d'aventure, le Gouvernement négligeait de déposer devant le Sénat un projet qui devrait l'être, un recours pourrait être déposé devant le Conseil constitutionnel.

M. Geoffroy de Montalembert. Alors, pourquoi ai-je cru comprendre à l'instant que notre saisine resterait à la discrétion de la commission ou de l'Assemblée nationale ? C'est là où réside, il me semble, la confusion.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je précise que le Sénat devra obligatoirement être saisi et consulté, s'agissant de matières de sa compétence, je n'y reviens plus, sur tous les projets ou propositions de loi. Là où il y aurait seulement possibilité de le consulter, à la demande de la commission et du Gouvernement, c'est sur les amendements qui, à l'Assemblée nationale, seraient déposés sur le projet ou la proposition de loi initiale. On peut ne pas approuver, mais suis-je clair ?

M. Marcel Pellenc. Voulez-vous me permettre de vous répondre, monsieur le ministre ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Pellenc avec l'autorisation de l'orateur.

M. Marcel Pellenc. C'est très clair. Mais vous savez aussi bien que n'importe quel ministre, n'importe quel parlementaire, qu'en séance, des amendements sont toujours déposés. La meilleure démonstration est celle que M. Dailly a faite tout à l'heure, en ce qui concerne le projet de loi sur les sociétés commerciales qui a fait l'objet de 487 amendements qui ont modifié profondément, je ne dis pas la conception générale de la loi, mais son champ d'application et sa portée.

Prenons cette loi comme exemple. Elle aurait dans votre conception été examinée ici d'abord, ensuite à l'Assemblée nationale.

A l'Assemblée nationale — nous n'avons pas le monopole de la sagesse, nous ne l'avons jamais prétendu — des amendements auraient été déposés pour combler des lacunes inévitables, s'agissant d'une première lecture, que nous aurions laissé subsister nous-mêmes car, en première lecture, on ne voit pas tout. La preuve en est que l'Assemblée nationale examinant en première lecture ce texte n'avait pas tout vu puisque, par 487 amendements, nous avons perfectionné la loi.

Supposons donc qu'au cours de la séance à l'Assemblée nationale, des amendements soient déposés, sur lesquels le Sénat n'aurait pas eu à se prononcer. Cela peut modifier profondément la loi, avoir des répercussions importantes, notamment en ce qui concerne sa portée ou son champ d'application. Est-ce que ces amendements seront alors obligatoirement envoyés à notre assemblée soit de droit, soit à la demande de la délégation des trois sénateurs qui doivent participer aux débats ?

Le problème change d'aspect si c'est un droit ou si c'est une faculté laissée à l'appréciation du Gouvernement.

C'est toujours à une procédure accélérée que le Gouvernement recourt et nous en avons eu encore l'exemple la nuit dernière, où trois projets sur la Nouvelle-Calédonie ont dû être discutés avec procédure d'urgence, ce qui, avec le butoir de la fin de session, nous a obligés à siéger jusqu'à six heures du matin pour voter ces projets.

Ces projets sur la Nouvelle-Calédonie, nous les avons sensiblement modifiés par amendements. Supposons que le mécanisme que vous avez conçu nous ait conduit au contraire à examiner les premiers ces textes et que l'Assemblée nationale, après notre examen, avait déposé ces amendements. L'urgence aurait complètement empêché notre assemblée de donner notre avis sur ces amendements, car vous n'auriez pas pu user, même si vous l'aviez voulu, de la faculté de renvoi. Toute la question est là !

M. Gaston Monnerville. En conclusion, maintenez la navette !

M. Marcel Pellenc. Indiscutablement !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Ce n'est pas toute la question, mais un point de la question, je l'accorde volontiers. La question est en effet de savoir si, dans tous les cas où un amendement est déposé devant l'Assemblée nationale et dont le Sénat n'a pas eu connaissance, si dans tous ces cas et quel que soit l'amendement, il doit y avoir une navette ou bien si, dans ce cas, la navette doit être facultative, à la discrétion — voyez que je ne ruse pas — cumulée du Gouvernement et de la commission de l'Assemblée nationale. C'est un point qui peut donner lieu à nouvel examen, monsieur le sénateur, et notre discussion, aujourd'hui, en ce moment même, a précisément pour objet d'éclairer le Gouvernement.

M. Marcel Pellenc. C'est justement ce que je voulais vous faire dire, monsieur le ministre, et je vous en remercie. Maintenant, nous sommes fixés, c'est à la discrétion de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. J'ai toujours employé le conditionnel.

M. Marcel Pellenc. Nous savons par expérience ce que valent les meilleures intentions lorsque ce ne sont pas des obligations.

M. Geoffroy de Montalembert. Me permettez-vous de vous interrompre à mon tour, monsieur le ministre ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je vous en prie.

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

M. Geoffroy de Montalembert. Je vous remercie de ces explications, monsieur le ministre, permettez-moi d'en tirer personnellement cette conclusion : le mécanisme de la procédure que vous venez d'expliquer se place bien au stade actuel, mais il serait possible d'en discuter encore pour l'améliorer.

M. Gaston Monnerville. Vous discuterez cela au référendum, en répondant à la question par oui ou par non.

M. André Dulin. Il n'y aura pas de référendum !

A gauche. Ils seront partis d'ici là !

M. le président. Monsieur le ministre, veuillez poursuivre votre exposé.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je crois avoir répondu à peu près à toutes les questions essentielles dans le courant même du débat, car il me semblait qu'il était de meilleure méthode de dialoguer, de ne pas attendre la fin de toutes les interventions pour répondre à la suite à tous les orateurs, estimant que les réponses faites chemin faisant accéléreraient le débat. Mais il y a une question dont, dès l'origine, j'ai indiqué que je ne traiterais qu'en terminant parce que, d'abord, elle avait une très grande importance, ensuite parce que je pensais, et je ne me suis pas trompé, que, jusqu'à la dernière minute, des sénateurs en traiteraient, je veux dire la procédure de révision constitutionnelle. C'est maintenant à cette question que j'entends consacrer la fin de mon intervention devant le Sénat.

On a dit, de nombreux sénateurs ont dit, et avec beaucoup de talent, que la procédure référendaire envisagée était inconstitutionnelle. Je pense le contraire et je vous demande la permission de vous expliquer pourquoi.

Pour affirmer le caractère constitutionnel du recours au référendum par application de l'article 11 pour le vote de la loi devant porter réforme du Sénat et création de régions, je pourrais invoquer le précédent de 1962. (*Mouvements.*)

En 1962, le recours au référendum a pu être contesté. Le fait que le peuple français ait voté la réforme constitutionnelle de 1962 et qu'ensuite celle-ci ait été appliquée sans protestation, que des hommes représentant des partis très divers aient joué ce jeu — je n'emploie pas le mot « jeu » dans un sens ironique, croyez-le — je veux dire que des hommes politiques représentant divers partis aient, dans le cadre tracé par la réforme constitutionnelle de 1962, été candidats à la présidence de la République, crée une coutume constitutionnelle qui valide si besoin était le recours à l'article 11.

M. le président. Monsieur le ministre, M. Giacobbi demande à vous interrompre.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Monsieur le président, je demande la permission d'exposer mon point de vue sans être interrompu, étant bien entendu que j'écouterai avec beaucoup d'attention les réponses qui me seront faites tout à l'heure. (*Marques d'approbation.*)

Donc, on peut considérer qu'une coutume constitutionnelle a été ainsi établie et ce ne serait pas la première fois, dans l'histoire constitutionnelle de la France et de beaucoup de pays étrangers à régime parlementaire, que la coutume a valeur constitutionnelle.

Je m'élève contre la formule selon laquelle ce serait faire de l'infraction la loi, car le fait qu'une infraction soit commise en droit privé ne peut évidemment créer la loi ; mais lorsqu'une procédure a été approuvée par le peuple souverain, alors les choses sont toutes différentes et, en philosophie démocratique, on est en droit de considérer qu'il y a création légitime d'une coutume constitutionnelle.

M. Léon Rogé. Une fois n'est pas coutume !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Mais si je tiens à affirmer la valeur juridique de cet argument coutumier, je tiens aussi à dire ma profonde conviction que, pas plus en 1962 qu'aujourd'hui, le recours à l'article 11 n'était contraire ni à l'esprit, ni à la lettre de la Constitution de 1958. Je vais m'efforcer de vous indiquer les raisons de cette opinion.

En vérité, il y a eu, au cours de notre histoire, deux conceptions de l'exercice de la souveraineté nationale. Une première conception a été, à une ou deux exceptions près, celle de la France au XIX^e siècle et au XX^e jusqu'en 1944. Cette conception était que la souveraineté de la nation ne peut être exercée que par des assemblées représentatives, parlementaires ou non.

C'est à ce principe que se réfère la constitution de 1791 dans son préambule, titre III, article 2, qui stipulait : « La nation, de qui émane tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative. » Je répète : « La nation, de qui émane tous les pouvoirs... » — c'est la reconnaissance de la souveraineté nationale, c'est donc bien une conception démocratique — « ... ne peut exercer ses pouvoirs que par délégation », ce qui signifie que le peuple ne peut pas les exercer directement.

C'était la conception de 1791. Ce fut la conception de notre droit public, à part une constitution sans lendemain, celle de 1793, pendant tout le XIX^e siècle et jusqu'en 1944.

C'est très précisément à cette conception de la démocratie que se réfère le président Paul Reynaud à l'Assemblée nationale dans la discussion d'octobre 1962 qui a précédé la motion de censure lorsqu'il disait : « la France est ici » — il voulait dire à l'Assemblée nationale, au Parlement — « et non ailleurs ». Bien évidemment, le président Paul Reynaud ne voulait pas dire par là que le Palais-Bourbon constituait à lui seul la France et que ce qui était à l'extérieur n'était pas la France ; ce qu'il voulait dire, sous une forme imagée et en même temps percutante, c'était que l'exercice de la souveraineté nationale ne pouvait avoir lieu « qu'ici », comme il disait, c'est-à-dire dans une assemblée, par délégation, et non pas directement par le peuple.

Il est une autre conception qui consiste au contraire à considérer que la souveraineté nationale est exercée normalement par le peuple — je ne dis pas par la nation, mais par le peuple — c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens et que ce peuple, qui a l'exercice direct de la souveraineté, peut déléguer certains de ses pouvoirs dans divers domaines à une assemblée, à des délégués, mais peut ne déléguer qu'une partie de l'exercice de cette souveraineté, ou en tout cas qu'il peut toujours en retenir une partie pour l'exercer lui-même, que c'est lui-même qui fixe les limites de la délégation. (*Mouvements divers.*)

Cette conception qui fait ricaner certains...

M. François Giacobbi. Beaucoup d'entre nous !

M. Guy Petit. Et l'article 2 de la Constitution, monsieur le ministre ?

M. le président. Je vous en prie, laissez parler le ministre !

M. Léon Rogé. Sinon il ne va pas s'en sortir !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Cette conception, qu'on peut combattre, puisque j'ai dit, aussi bien, qu'elle était récente...

M. François Giacobbi. ... circonstancielle !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... a quelques répondants assez bons.

C'est Léon Blum qui, à la page 128 de ce grand livre qu'est *A l'échelle humaine*, conçu, dans les circonstances que vous savez, écrit ceci : « Quelle que soit la part faite aux chambres dans l'économie générale de la république future, il ne peut être question d'attenter ni au principe électif ni à la loi du suffrage universel qui est le symbole même de la démocratie. » Là-dessus, tout le monde est d'accord, je crois. (*Murmures.*)

M. Léon Rogé. Sauf vous !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... « Par contre, ce qui ne survivra probablement pas à l'expérience bourgeoise, prolongée pendant plus d'un siècle... »

M. Léon Rogé. C'est de Gaulle !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... c'est le régime représentatif proprement dit, c'est-à-dire la délégation intégrale — vous entendez bien « la délégation intégrale » — « de la souveraineté populaire à la chambre élue et sa concentration dans les assemblées législatives. »

De quand date l'adoption en droit positif français de cette nouvelle conception de la souveraineté ?

M. François Giacobbi. De Napoléon III !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Très exactement de l'été et de l'automne 1945.

Un sénateur d'extrême gauche. Bayeux !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Non, monsieur, je regrette : le discours de Bayeux, c'était en 1946 ! Il s'agit de l'été et de l'automne 1945.

M. le président. Je vous en prie, n'interrompez pas constamment M. le ministre, qui a seul la parole !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je répète que l'adoption en droit positif de cette conception de la souveraineté nationale date de l'automne 1945. En effet, à cette époque, un référendum a eu lieu, un référendum dont on a dit qu'il était un peu trop compliqué — car il comportait deux questions imbriquées, la réponse à la première déterminant le sens de la réponse à la seconde — mais qui avait le mérite de poser très clairement, en doctrine, le problème.

Je me permets de vous rappeler quel était le dispositif même de ce référendum. On demandait d'abord au peuple français : « Voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit constituante ? » Et très clairement l'ordonnance précisait, pour le cas où le peuple français ne voudrait pas que l'assemblée élue ce jour même du référendum soit constituante et, pour cela, répondit « non » au référendum : « L'assemblée élue le 21 octobre formera la Chambre des députés prévue par la loi constitutionnelle de 1875 et il sera procédé dans le délai de deux mois à l'élection du Sénat. Chacune de ces deux chambres, dans ce cas, se réunira de plein droit le jeudi qui suivra l'élection du Sénat ».

Si le peuple français avait répondu « non », il aurait donc manifesté sa décision de revenir à la constitution de 1875, au cadre strict de la constitution de 1875, qui était très expressément une application de la doctrine selon laquelle le peuple souverain ne peut pas exercer lui-même sa souveraineté. Il l'aurait déléguée, en l'occurrence, à deux assemblées, la Chambre des députés et le Sénat, pour l'exercice du pouvoir législatif ordinaire, et, pour l'exercice du pouvoir constituant, à ce qu'on appelait, dans les textes, « l'Assemblée nationale » et, dans la pratique, « le Congrès », et qui était la réunion à Versailles de la chambre des députés et du Sénat.

Si le peuple français avait répondu « non » à la première question, il aurait ainsi non seulement rétabli la constitution de 1875, mais, en même temps et par-là même, réaffirmé le principe selon lequel la souveraineté de la nation ne pouvait s'exercer que par l'intermédiaire de ses représentants.

Vous savez qu'à une majorité écrasante il a répondu « oui ». (*Murmures.*) Mais, ayant répondu « oui », il n'avait pas pour autant choisi entre les deux conceptions constitutionnelles que j'ai rappelées à l'instant, car il y avait une deuxième question.

M. Léon Rogé. Cela, on le sait !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. La deuxième question était de savoir si le peuple français approuvait une pré-constitution qui lui était soumise, qui avait pour objet, en très peu d'articles, de fixer des bornes à la compétence et aux pouvoirs de ce qui n'était plus la chambre des députés mais l'Assemblée nationale, et qu'il élit le 21 octobre. On lui demandait : « Voulez-vous que cette assemblée nationale ait ses pouvoirs et ses compétences limités ou voulez-vous au contraire que cette assemblée nationale ait des pouvoirs illimités, soit une assemblée constituante du type traditionnel, du type de l'assemblée constituante qui avait voté la constitution de 1875, du type de toutes les assemblées constituantes de notre histoire du XIX^e siècle ? »

Si le peuple français avait répondu « non », c'est-à-dire s'il n'avait pas voulu que s'appliquât ce qu'on a appelé la « pré-constitution », alors la constitution de 1875 se serait trouvée annulée par le « oui » de la première question, puisque l'assemblée élue le 21 octobre aurait été constituante sans aucune limitation de pouvoirs, mais c'eût été néanmoins la réaffirmation du principe selon lequel la souveraineté s'exerce non pas directement par la nation mais par l'intermédiaire de ses représentants, qui auraient eu, en l'espèce, la plénitude du pouvoir législatif, du pouvoir constituant et même, en fait, du pouvoir exécutif, puisqu'ils auraient été libres d'élire un exécutif de leur choix. Donc, dans deux hypothèses qui étaient offertes au peuple français, il y avait, d'une manière d'ailleurs différente, l'affirmation du principe selon lequel la souveraineté ne s'exerce que par les représentants des citoyens.

Or, qu'a dit le peuple français ? D'une part, il a répondu « oui » à la première question, c'est-à-dire prononcé l'acte de décès de la Constitution de 1875, comme M. de Montalembert l'a rappelé d'ailleurs dans son intervention ; mais, d'autre part, il a répondu « oui » également, à une majorité un peu moindre mais très large tout de même, à la deuxième question, c'est-à-dire qu'il a adopté la pré-constitution qui lui était soumise.

Cette pré-constitution déterminait, mais cela ne nous concerne pas, les conditions d'élection du président du gouvernement et, très sommairement, les conditions de vote des lois de finances ; elle limitait à sept mois la durée des pouvoirs de cette assem-

blée mais surtout précisait que cette assemblée qui avait pour mission d'établir et de voter la constitution...

M. François Giacobbi. Démonstration !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ...exercerait ce pouvoir sous réserve de ratification par un référendum du peuple.

Ainsi le peuple français, par son vote du 21 octobre, n'avait pas délégué la totalité de ses pouvoirs, il en avait délégué une partie sous condition de ratification. Par là, se trouvait introduite dans notre droit positif cette idée que le peuple peut ne déléguer qu'une partie de ses pouvoirs, se réservant d'exercer lui-même un autre partie des pouvoirs de souveraineté.

Messieurs, je vous ai dit tout à l'heure que j'étais résolu, en venant à ce débat, à n'y introduire aucun élément personnel et à n'y faire allusion ni à mon père ni au passé. Mais, puisque malgré moi il n'en a pas été ainsi, je suis amené à vous préciser que ce projet d'ordonnance qui introduisait dans notre droit public une innovation fondamentale a été rédigée de bout en bout de la main de mon père et que c'est lui qui en a présenté le projet au Gouvernement du général de Gaulle.

M. François Giacobbi. Et le respect des procédures que le peuple a adoptées ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. J'ajoute, puisque vous m'obligez à des propos personnels, qu'à ce moment j'étais son directeur de cabinet. A ce moment, comme avant et comme après, mon intimité avec lui, intellectuelle et politique, était sans doute plus grande qu'il n'arrive ordinairement entre un père et un fils. Aussi lorsque, par telle ou telle interruption ou par telle ou telle citation, certains d'entre vous ont paru laisser entendre qu'en venant ici présenter au Sénat ce projet et en prenant la responsabilité de justifier l'utilisation de la procédure de l'article 11, j'étais indigne de mon père — pour ne pas dire renégat — aucune, croyez-le, aucune accusation ne pouvait m'être plus cruelle, et j'ajoute : plus injuste.

J'en ai mille preuves. Mon père avait quatre-vingts ans lorsque le général de Gaulle l'appela à ses côtés, comme Clemenceau l'avait appelé en 1917. On aurait pu penser qu'à cet âge il eût regardé vers le passé plus que vers l'avenir et qu'il eût été attaché essentiellement à la conservation du passé. Eh bien non ! Ayant pris pleine conscience des mutations profondes que la guerre et la Résistance avaient imposées à notre pays, il avait la conscience profonde qu'à cette France nouvelle il fallait des institutions nouvelles et que ces institutions devaient, pas seulement dans le détail, différer de celles qu'il avait connues, qu'il avait défendues, qui lui avaient valu l'honneur de présider cette assemblée pendant de nombreuses années. Il l'a pensé et il l'a fait de façon incontestable.

J'ai beaucoup de raisons d'admirer et d'aimer mon père, mais, parmi beaucoup d'autres, j'ai celle-ci : d'avoir eu le spectacle d'un homme qui, à cet âge, avait pris la responsabilité d'une innovation politique et le risque — car enfin il le savait bien et c'est ce qui est arrivé — le risque de s'exposer sinon aux attaques, du moins aux prises de distance — c'est le moins qu'on puisse dire — de ceux qui avaient été et qui étaient encore ses amis politiques.

Plus tard sa communauté de pensée avec le général de Gaulle ne s'est, jusqu'à sa mort, jamais démentie. Vous m'avez forcé à des confidences. En voici une encore : à la veille de sa mort, en décembre 1956, il écrivait au général de Gaulle — j'ai la copie manuscrite qu'il avait faite de sa lettre, difficilement, car il était presque aveugle — ces mots : « Je suis désespéré de la situation où est notre pays. Mon espoir est en vous. » Il n'avait jamais dissimulé cette foi. C'est peut-être pour cela que, par un fait sans précédent à l'égard d'un ancien président du Sénat, son hommage funèbre ne fut pas prononcé ici !

J'en viens maintenant à des temps plus récents. J'ai dit que le référendum du 21 octobre 1945 avait inscrit dans notre droit positif un principe nouveau. Ce principe est demeuré, avec quelques vicissitudes, dans nos constitutions et dans notre droit public.

La Constitution de 1946 a délégué au Parlement non seulement le pouvoir de voter les lois, mais aussi le pouvoir de réformer la Constitution dans certaines conditions, sur lesquelles d'ailleurs je reviendrai. Mais elle a édicté aussi que, sauf quelques cas très particuliers, les révisions constitutionnelles votées par l'Assemblée nationale, avec ou sans l'accord du Conseil de la République selon les cas, ne pourraient entrer en vigueur que lorsqu'elles auraient été approuvées par un référendum du peuple français. Autrement dit, la Constitution de 1946 avait institué un système de délégation de pouvoirs complet en matière législative, mais sous réserve de ratification en matière constitutionnelle. Autre-

ment dit encore, le principe du référendum avait été maintenu, mais seulement en tant qu'instrument de ratification.

J'en viens maintenant à la Constitution de 1958, qui est à cet égard très différente de la Constitution de 1946. Les termes des articles 3 de la Constitution de 1946 et de la Constitution de 1958 sont analogues, mais ils ne sont pas identiques. L'article 3 de la Constitution de 1946 s'exprime ainsi : « La souveraineté nationale appartient au peuple français. Le peuple l'exerce en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le référendum. En toute autre matière il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale ». C'est clair : c'est l'Assemblée nationale, avec dans certaines conditions l'intervention du Conseil de la République, qui a le pouvoir législatif ordinaire et, en matière constitutionnelle, c'est « le vote des représentants et le référendum ».

L'article 3 de la Constitution de 1958 s'exprime ainsi : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum », au lieu de « et par le référendum ». Ces mots « et par la voie du référendum » sont essentiels, car ils indiquent que la Constitution de 1958 a institué deux voies parallèles et distinctes pour l'exercice d'une partie de la souveraineté nationale ; je ne dis pas seulement : pour « l'exercice du pouvoir constituant », je dis : pour « l'exercice d'une partie de la souveraineté nationale ».

Il est bon que j'examine ici successivement les deux voies qui ont été ainsi tracées par la Constitution de 1958. La première est celle de la délégation de la souveraineté aux représentants, sous réserve de ratification en matière constitutionnelle : c'est la voie du régime représentatif. La Constitution détermine de façon très précise les conditions d'exercice par les représentants de cette délégation de souveraineté. Pour la loi ordinaire, vous le savez, ce sont les articles 42 et suivants ; pour les lois organiques, c'est l'article 46, avec d'ailleurs une distinction selon que la loi organique concerne ou non le Sénat ; quant à la procédure de vote des lois constitutionnelles, c'est l'article 89.

Puisqu'il s'agit essentiellement du problème de la revision constitutionnelle, examinons quelle en est la procédure. Première hypothèse : la revision constitutionnelle est d'initiative parlementaire. En effet cette Constitution reconnaît au Parlement le droit d'initiative en cette matière. En d'autres termes, sans que le Président de la République et le Gouvernement en aient l'idée ni même qu'ils le veuillent, le Parlement peut prendre l'initiative d'une telle revision s'il a le sentiment qu'il répondra ainsi aux aspirations du peuple français qui lui a délégué ses pouvoirs. Dans ce cas-là, vous le savez, il faut que la proposition de revision ait été votée en termes identiques par les deux assemblées et, cela fait, il faut, dans tous les cas, qu'elle soit ratifiée par référendum.

Seconde hypothèse : l'initiative de la revision de la Constitution ne vient pas du Parlement, mais du Président de la République, sur proposition du Premier ministre. Dans ce cas, ce n'est plus une proposition de loi, c'est un projet de loi. Il faut néanmoins l'accord des deux chambres, mais une fois que l'accord des deux chambres en termes identiques a été donné, alors une option de procédure s'ouvre : ou bien le Président de la République estime que le fait qu'il a proposé la revision, le fait que les deux chambres du Parlement l'ont votée en termes identiques ne suffit pas à garantir vraiment que le projet soit conforme au vœu du peuple français ; alors, dans ce cas, il recourt au référendum et la revision constitutionnelle ne peut être promulguée qu'après que le peuple l'ait approuvée ; ou bien le Président de la République prend la responsabilité de réunir les deux chambres du Parlement en congrès et il leur demande, sous des réserves de majorités qualifiées dans le détail desquelles il est inutile d'entrer, de confirmer, au nom du peuple français, le vote séparé qu'elles ont émis au préalable sur le projet du Gouvernement. Dans ce cas, le référendum est évité. C'est ainsi qu'une revision constitutionnelle portant sur la date des sessions du Parlement a pu intervenir en 1963 de la façon la plus régulière.

Autrement dit, la Constitution de 1958, si l'on choisit la voie de la délégation de souveraineté aux représentants, permet dans certains cas d'échapper au référendum, mais à la condition qu'il y ait l'accord de trois personnes : le Sénat, l'Assemblée nationale et le Président de la République. Autrement dit, cet accord à trois permet, si le Président de la République le veut, d'échapper au référendum.

J'ai cru utile de rappeler cette procédure quoique vous pensiez peut-être qu'elle est parfaitement connue, mais en écoutant M. Marcel Martin j'ai remarqué — et j'en ai eu confirmation en lisant le compte rendu analytique — que sur ce point, d'ailleurs très secondaire, il avait été commis une légère erreur de droit constitutionnel en laissant entendre que les deux options de procédure consistaient ou bien dans le vote des deux

chambres suivi du référendum, ou bien dans le vote du congrès, sans délibération préalable. C'est en effet une interprétation qu'on pouvait donner à l'article 89. Certains l'ont d'abord donnée, mais on reconnaît aujourd'hui unanimement qu'elle n'est pas exacte et que la bonne interprétation est celle que j'ai donnée. Cela n'a rien à voir avec notre différend, j'ai voulu simplement marquer que les juristes les plus éminents peuvent parfois faire quelques faux-pas.

La deuxième voie qui a été ouverte par la Constitution de 1958 — et cela constitue son originalité, je le reconnais — c'est l'exercice direct de la souveraineté par le peuple lui-même, sans intervention de ses représentants élus, sans intervention du Parlement. C'est la voie de l'article 11. Vous le connaissez bien. Il est si important que je vous demande la permission de le relire, néanmoins, dans sa partie essentielle : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, ou sur proposition conjointe des deux assemblées peut soumettre au référendum tout projet de loi sur l'organisation des pouvoirs publics ». C'est la voie de la démocratie directe, je le reconnais. Où est alors la controverse ?

Elle porte d'abord sur les mots « l'organisation des pouvoirs publics » ? Que signifient ces mots ? A cet égard, il ne peut guère y avoir de doute si l'on se réfère à la coutume ou plutôt à la terminologie traditionnelle française. Puisque la principale loi constitutionnelle qui a établi la III^e République a été intitulée « loi sur l'organisation des pouvoirs publics », je crois qu'on ne peut pas mettre en doute que l'expression « organisation des pouvoirs publics » couvre la matière constitutionnelle, tout au moins cette partie de la matière constitutionnelle qui concerne l'organisation des pouvoirs publics. Dans une Constitution, en effet, il y a généralement quelques affirmations de principe — c'est le cas dans la nôtre de l'article 1^{er} par exemple — qui n'ont rien à voir avec l'organisation des pouvoirs. Mais l'essentiel d'un texte constitutionnel porte sur l'organisation des pouvoirs publics, c'est son objet principal.

Par organisation des pouvoirs publics, il ne faut pas toutefois entendre seulement le domaine constitutionnel, car l'organisation des pouvoirs publics comprend d'autres choses. C'est le cas notamment des lois qui organisent la relation des pouvoirs entre eux, mais qui ne sont pas d'ordre constitutionnel, c'est ce que nous appelons les lois organiques. Et puis relèvent encore au sens plus large de l'organisation des pouvoirs publics les lois électorales et aussi les lois d'organisation non plus des pouvoirs publics centraux mais régionaux ou mêmes locaux.

C'est dire que, sous le terme d'organisation des pouvoirs publics, l'article 11 désigne à la fois des matières qui du point de vue de la procédure sont d'ordre constitutionnel, des matières qui relèvent des lois organiques et des matières qui relèvent des lois ordinaires. « Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics », dit l'article 11.

Certains ont prétendu que l'expression « organisation des pouvoirs publics » avait bien dans la Constitution de 1875 le sens d' « organisation constitutionnelle des pouvoirs publics » ; mais qu'il fallait, pour interpréter la Constitution de 1958, restreindre la portée du terme « organisation des pouvoirs publics » au domaine qui n'était pas constitutionnel, parce que la Constitution avait prévu une procédure expresse de révision par l'article 89.

M. Jean Nayrou. C'est M. Michel Debré qui l'a dit au Comité consultatif constitutionnel en 1958.

M. Gaston Monnerville. Je dirai tout cela !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Si l'on accepte ce raisonnement, alors l'article 11 en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics ne peut plus avoir aucune application.

M. François Giacobbi. Tant mieux ! (Sourires.)

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Car, s'il est vrai que la Constitution, par l'article 89, a prévu une procédure parlementaire pour la réforme de la Constitution, elle a également prévu une procédure parlementaire pour la révision des lois organiques — c'est l'article 46. Elle a aussi prévu une procédure parlementaire pour le vote et l'adoption des lois ordinaires. Ce sont les articles 42 et suivants. Par conséquent, si l'on prétend que l'article 11 ne peut pas s'appliquer dans la mesure où la Constitution a par ailleurs prévu des procédures parlementaires, puisqu'elle en a prévu pour tous les types de lois, il en résulterait que l'article 11 ne pourrait jamais s'appliquer à l'organisation des pouvoirs publics.

M. Guy Petit. Et pour les régions ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Pour les régions, monsieur Guy Petit, c'est une loi ordinaire : l'article 72 le pré-

cise. Or, pour l'adoption d'une loi ordinaire, la Constitution a prévu une procédure qui est celle des articles 42 et suivants et si l'on considérait que l'existence d'une procédure parlementaire inscrite dans la Constitution interdit le recours à l'article 11, dans ce cas-là aussi on ne pourrait pas y recourir, et on ne pourrait en fait y recourir pour aucune loi.

Or, il est un principe d'interprétation des textes, en droit public comme en droit privé, c'est celui qui veut qu'on ne puisse prétendre qu'une disposition n'a aucun sens, car on doit admettre que ceux qui l'ont rédigée avaient des intentions précises.

La vérité, c'est, comme je l'ai dit à l'instant, que notre Constitution — c'est ce qui fait son originalité et qui explique que certains aient quelque peine à l'admettre, sinon à la comprendre — notre Constitution, dis-je, a prévu deux voies parallèles pour le vote de toute loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, qu'elle soit constitutionnelle, organique ou simple : la voie parlementaire et la voie de la démocratie directe.

M. Ladislas du Luart. Les électeurs le comprennent-ils ?

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. D'ailleurs, j'ai un autre argument à vous présenter, qui ne consiste plus à dire seulement que l'article 11 n'aurait plus de sens si l'on adoptait le point de vue selon lequel l'article 89 soutend, comme dirait M. Marcel Martin, l'article 11. Cet autre argument est tiré, cette fois, du résultat auquel on parviendrait par une telle interprétation.

Admettons en effet un instant la thèse, que je repousse, selon laquelle, puisque la Constitution a prévu dans l'article 89 une procédure parlementaire pour la révision constitutionnelle, cette procédure est la seule qui soit ouverte. Alors, voyons à quoi cela conduit : à des situations assez étonnantes et en vérité peu admissibles.

En effet, si l'on considère l'article 89 comme exclusif de toute autre procédure, cela veut dire qu'aucune réforme constitutionnelle ne peut intervenir sans l'accord du Sénat. Autrement dit, le Sénat a dans ce cas un droit de veto.

M. François Giacobbi. Exactement !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Mais le raisonnement ne vaut pas seulement pour l'article 89. Il vaut aussi pour l'article 46, qui dit que la loi organique concernant le Sénat ne peut être modifiée qu'avec son accord.

M. François Giacobbi. Exactement !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Cela signifie qu'en matière de loi organique on pourra tout modifier sauf ce qui concerne le Sénat.

M. François Giacobbi. Exactement !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Et en matière constitutionnelle on ne pourra rien modifier du tout, même ce qui ne concerne pas le Sénat.

M. François Giacobbi. Exactement !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Cela veut dire que dans une situation où, par hypothèse, l'Assemblée nationale aurait été élue au suffrage universel sur un programme de révision constitutionnelle établi par le Président de la République et son Gouvernement, si le Sénat refusait de voter ce projet de réforme constitutionnelle, on serait dans une situation, vous me l'accorderez, assez curieuse...

M. François Giacobbi. La Constitution serait appliquée.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Nous aurions deux autorités auxquelles le peuple souverain aurait délégué directement son pouvoir, le Président de la République élu au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct et je crois pouvoir dire que tous les démocrates s'accordent pour considérer que le suffrage universel direct donne une expression, je ne dis pas meilleure, mais plus immédiate...

M. Dominique Pado. Instituez-le pour les régions.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... de la volonté populaire. Dans cette hypothèse-là néanmoins, la Constitution ne pourrait être modifiée et le Sénat élu au suffrage universel indirect aurait une possibilité de blocage indéfini.

M. Marcel Prélot. Il y aurait toujours la sagesse du Sénat.

M. Gaston Monnerville. Il ne faut pas toujours prendre les sénateurs pour des opposants systématiques. Ils ont aussi quelque intelligence et le sens de la Nation.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Cela veut dire que, malgré la Constitution de 1958 votée par referendum, c'est-à-dire directement par le peuple...

M. Ladislas du Luart. Auquel le peuple n'a rien compris.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ...celui-ci aurait aliéné définitivement ses pouvoirs souverains entre les mains d'une assemblée élue au suffrage universel indirect. Cela pouvait se concevoir dans la philosophie de la Constitution de 1875 où le Sénat en effet avait un pouvoir « bloquant » indéfini parce qu'à cette époque le peuple ne pouvait pas exercer lui-même sa souveraineté, mais dans la philosophie qui incontestablement est la nôtre depuis 1945 — on peut le regretter, mais c'est la nôtre — celle que le peuple français a établie, c'est au contraire inadmissible. Il est inconcevable qu'en 1958 le peuple français ait voulu se dépouiller d'une partie de la souveraineté qu'il exerçait à ce moment même. (*Mouvements divers.*)

J'ajoute, et c'est, je crois, un argument de poids, que, si l'on compare à cet égard la Constitution de 1958 à celle de 1946, dans cette dernière qui pourtant donnait une moindre part au referendum puisqu'elle ne comportait pas l'équivalent de l'article 11, ce pouvoir de blocage n'avait pas été donné au Conseil de la République. Des dispositions de la Constitution de 1946 — dans le détail desquelles je n'entre pas, mais que la plupart d'entre vous connaissent bien — concernant la revision constitutionnelle, prévoyaient que, dans certains cas, sans qu'il y ait accord du Conseil de la République et de l'Assemblée nationale, sous condition de certaines majorités à l'Assemblée nationale, on pouvait ne pas recourir au referendum. Mais lorsqu'il s'agissait de la modification d'une disposition constitutionnelle concernant l'existence du Conseil de la République, dans ce cas, il fallait ou obtenir que celui-ci ait donné son accord, ou, s'il ne l'avait pas donné, recourir au referendum pour passer outre.

Autrement dit, la Constitution de 1946 avait évité qu'il pût y avoir blocage par le Conseil de la République contre une volonté certaine du peuple souverain.

Pourquoi la Constitution de 1958 n'a-t-elle pas prévu une disposition analogue ? L'explication est très simple : c'est parce que dans la Constitution de 1946 il n'y avait pas l'article 11, tandis que dans la Constitution de 1958, l'article 11 crée cette voie parallèle et supprime par là évidemment le blocage.

Telles sont mesdames, messieurs les sénateurs, les raisons qui, en science, me permettaient de dire en commençant cet exposé...

M. Edouard Bonnefous. Vous venez de faire une éblouissante démonstration de l'absurdité du referendum.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. ... que j'estimais que le Président de la République sur proposition du Gouvernement aurait, quand il le voudrait, le droit de procéder directement, par application de l'article 11, à la réforme de la Constitution, à la réforme des lois organiques, et à la réforme de lois ordinaires dans la mesure où celles-ci concernent l'organisation des pouvoirs publics. Cela non point seulement en raison de la coutume constitutionnelle créée en 1962, mais aussi par application de l'esprit et, je crois l'avoir montré, de la lettre de la Constitution de 1958.

C'est la raison pour laquelle, lorsque l'un d'entre vous m'a dit : vous plaidez un bien mauvais dossier, j'ai répondu : non, ce dossier, je le considère comme bon. (*Applaudissements sur les travées du centre droit.*)

M. le président. La parole est à M. Gaston Monnerville, pour répondre à M. le ministre d'Etat.

M. Gaston Monnerville. Monsieur le président, mes chers collègues, je viens prendre acte de la volonté du pouvoir de supprimer le Sénat de la République, de supprimer le Sénat législatif et politique dont il avait assuré lui-même le rétablissement lors de la Constitution d'octobre 1958 dont on vient tant de vous parler.

Je viens prendre acte de ce qu'il a décidé de supprimer le Sénat sans lui permettre de délibérer, contrairement à ce qu'exige impérativement la Constitution de 1958, monsieur le ministre d'Etat, et contrairement à ce que vous avez affirmé vous-même. Cette Constitution représente pour nous l'expression intégrale, impérative, de la souveraineté nationale du peuple français.

Sans doute y a-t-il eu depuis trois jours une sorte de simulacre de débat, ce que j'ai appelé l'autre jour une sorte de conversation, je dirais une controverse. Mais à aucun moment cela n'a représenté une consultation.

On aurait pu penser à s'adresser d'abord au Sénat, au moins sur le plan du Parlement, avant même de s'adresser à l'Assemblée nationale : d'abord par courtoisie, celle-là même que vous invoquez si souvent, monsieur le ministre d'Etat, quant il s'agit de vous ; deuxièmement, parce que, qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, le Sénat de la Constitution de 1958 est bien la Haute assemblée de la République, à tel degré que selon l'article 7 de la Constitution, c'est son président qui, le cas échéant et quelles que soient les controverses, assurerait l'intérim du Président de la République et préparerait l'élection du nouveau chef d'Etat. (*Applaudissements sur toutes les travées.*)

En outre le Sénat est vraiment le mandataire — on ne le répétera jamais assez — de ces collectivités locales qu'on triture depuis tant de temps et dont on veut, nous le savons bien, limiter de plus en plus les pouvoirs. Une déclaration faite hier nous a encore annoncé que bientôt on procéderait à une réforme communale qui serait sans doute suivie d'une réforme départementale.

Nous retrouvons — n'est-il pas vrai — mes chers collègues, beaucoup d'entre nous l'ont dit ce souci de réduire de plus en plus les cellules essentielles de la démocratie en France et surtout de la République en France.

Le Sénat, qu'on le veuille ou non, est le mandataire constitutionnellement qualifié, le plus qualifié, de ces collectivités territoriales dont on a dit ici — j'emprunte la phrase à M. de Montalembert — qu'elles étaient les cellules mêmes de la démocratie chez nous. Ce sont celles-ci, croyez-le, qui se trouvent atteintes, à la fois dans leur dignité et dans leur représentativité, de voir que ce n'est seulement, comme le disait notre ami Rougeron, qu'après avoir consulté une série d'organisations respectables, mais qui n'ont rien à voir avec la régionalisation et la réforme du Sénat, qu'après les coiffeurs et les autres, qu'on est venu interroger une série de collectivités, puis l'Assemblée nationale et enfin, parce qu'il fallait bien le faire, le Sénat de la République.

Eh bien ! ces collectivités se sentent touchées, croyez-le, monsieur le ministre d'Etat, dans leurs prérogatives, je le répète, dans leur dignité, craignant d'ailleurs d'être bientôt touchées dans leur substance même.

Je me suis élevé et je m'élève encore solennellement à cette tribune, contre cette apparence de consultation dont notre assemblée est prétendument l'objet. C'est M. Legaret qui disait avec raison : « Etrange débat qui se déroule sur quoi ? Sans un texte ; et qui se terminera comment ? Sans un vote. »

Après quoi, on ira dire au pays : le referendum peut avoir lieu. Le Parlement a été consulté, l'Assemblée nationale a délibéré pendant trois, quatre jours et le Sénat lui-même, du lundi au mercredi soir, a pu exprimer son opinion. Donc, l'article 89 est respecté.

C'est une chose absolument aberrante, quand il s'agit d'un projet capital comme celui dont on nous parle, projet d'ailleurs dont on nous dit qu'il n'est même pas encore écrit, qu'il n'est même pas encore entièrement formulé, dont nous ne connaissons pas les termes exacts, un projet cependant qui engage, tout le monde l'a reconnu, l'avenir profond de la démocratie dans notre pays, qui aura les plus grandes conséquences sur sa vie administrative, sa vie politique, sa vie sociale, s'il voit le jour.

Il paraît qu'un homme décidera seul de tout cela sans qu'on ose même nous indiquer ce qu'il projette exactement. Ce sont bien là, pardonnez-moi de le dire, des procédés auxquels nous sommes habitués depuis dix ans : la façade, le faux-semblant, ce que j'appellerai les opérations en trompe-l'œil et les moyens obliques utilisés depuis tant d'années pour abuser l'opinion et obtenir son adhésion.

Contre cela, nous nous élevons. Au demeurant, personne ne s'y méprend. Chacun se rend compte que c'est là une diversion que j'appellerai occasionnelle, un prétexte, comme le disait notre collègue M. Pelletier tout à l'heure.

Sans doute, nous avez-vous dit, monsieur le ministre d'Etat, exactement ceci — j'en ai pris note pour qu'on ne me prête ni intentions ni propos inexacts : « Les graves événements que nous venons de vivre ne doivent pas nous détourner d'étudier, puis d'accomplir des réformes ».

Eh bien ! l'impression générale, au moins dans cette assemblée, vous avez pu vous en rendre compte, c'est que nous sommes enclins à penser, surtout après ces débats controversés au cours desquels l'embarras a singulièrement dominé la spontanéité de vos explications, que c'est plutôt pour détourner le pays et son Parlement des graves problèmes actuels que, tout d'un coup,

le pouvoir a découvert l'urgente nécessité de ces réformes. (*Applaudissements à l'extrême gauche, sur de nombreuses travées à gauche et à droite.*)

M. André Dulin. Très bien !

M. Gaston Monnerville. La situation économique se détériore vite !

Passons à la régionalisation et à la réforme du Sénat. Le malaise semble s'installer encore davantage dans la vie de la nation ? Précipitons-nous sur la réforme des régions et du Sénat !

Le malaise s'installe en tout cas dans l'université, nous en avons la preuve chaque jour. Il se révèle dans le monde ouvrier, nous commençons à le ressentir plus que jamais ; mais il ne faut penser qu'à la régionalisation et à la réforme du Sénat !

Le malaise atteint les milieux politiques ; alors il faut essayer de leur donner un aliment en nous faisant passer des jours et des nuits, non pas à discuter, puisqu'il n'y a pas de texte, mais à « bavasser », permettez-moi l'expression, sur la régionalisation et la réforme du Sénat.

Et pourquoi ? Pour une raison très simple — tout le monde l'a comprise et soyez tranquilles, dans le pays, on la comprend de plus en plus ! — pour une raison très simple, dis-je, c'est que le pouvoir a besoin de redorer son blason et qu'il faut un référendum pour redonner au Gouvernement et à son Chef, par un plébiscite qui crève les yeux, une apparence de confiance du pays. Voilà exactement à quoi vous tendez. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

Pas du tout, avez-vous dit, monsieur le ministre, en répondant à l'un de nos collègues : « ce référendum, nous l'envisageons à un moment où il nous est inutile ». Le *Journal officiel* porte alors l'expression « *Exclamations* ». Exclamations combien justifiées ! car vraiment, si j'osais employer un terme qui serait peut-être vulgaire, je dirais que c'est « ébouriffant » comme argumentation. Tout le monde sait — cela a été imprimé dans les journaux et, si je puis dire, dans la presse gouvernementale, du moins dans la presse bienveillante envers le Gouvernement — depuis des semaines, tout le monde sait que le Président de la République a essayé de faire un référendum en mai 1968. Il y a renoncé lorsque le Conseil d'Etat a dit — j'y reviendrai tout à l'heure — que ce référendum était complètement inconstitutionnel.

Tout le monde sait que ce référendum n'avait pour but que d'essayer de reprendre en main le pays. On y est arrivé par les élections de juillet 1968 ; c'est une autre affaire. Mais la presse que j'appellerai « gaulliste », pour employer un terme commode et connu, a commis des indiscrétions. Nous avons tous lu dans la presse parisienne comme dans la presse de province que c'était une tentative de reprise en main.

Je pourrai vous lire quelques lignes extraites de la presse d'un département que je connais bien — que je n'évoque jamais — d'un journal inconditionnel et qui reproduit toutes les notes qui parviennent du ministère de l'intérieur ou de Matignon.

Cela n'est pas vieux, cela remonte à quelques jours, au 14 décembre. Le titre en est *Le Cinquième Référendum*. J'en lis seulement quelques lignes.

« Le référendum qui aura lieu portera sur la réforme régionale et sur la réorganisation du Sénat. Il soumettra aux Français quelques modifications constitutionnelles.

« Il y a dans ce référendum un aspect politique qui n'est pas négligeable et auquel le général de Gaulle est particulièrement sensible. Le Président de la République détient son mandat, sa légitimité du peuple. Or il est élu pour sept ans. En sept ans bien des événements se produisent. De Gaulle estime qu'il est nécessaire à des intervalles plus ou moins réguliers de remettre en jeu son mandat, de faire confirmer cette légitimité. » C'est un journal, j'allais dire du Gouvernement, qui l'imprime et le dit et ce n'est pas le seul ! Au demeurant, nous le savons tous et — excusez-moi de vous le dire, monsieur le ministre d'Etat — vous le savez comme nous-mêmes, surtout vous qui êtes dans les confidences plus que nous ! Puisque le Gouvernement s'est décidé malgré tout, et un peu malgré lui, à venir parler de son futur projet devant le Sénat, nos collègues ont accepté la controverse. Parlons-en donc.

Je dois d'ailleurs rendre hommage à la tenue de ces débats, aux discours particulièrement intéressants, fouillés, objectifs qui ont été prononcés. Je ne veux citer ici aucun nom, mais les idées développées, la tenue même de ces interventions et surtout le souci qui les a inspirées n'ont pas pu vous laisser indifférents : le souci de l'intérêt collectif, l'intérêt des collectivités locales, du Parlement lui-même, le respect des principes démocratiques et la crainte — vous l'avez sentie — pour l'avenir de

la République. Vous n'avez pas pu ne pas être frappés par cet état d'esprit, par l'unanimité de ses préoccupations et par la sincérité, l'honnêteté des explications qui vous ont été apportées.

A mon tour, ayant laissé à tous mes collègues le soin de présenter, soit au nom de leur groupe, soit en leur nom personnel, leur opinion, je vais tenter de faire le point, de résumer toutes ces idées qui ont été si librement exprimées.

Je veux parler du Sénat actuel car, si nous voulions faire de l'histoire, nous pourrions en faire beaucoup, remonter très loin et être encore là longtemps. A l'heure qu'il est, je ne me permettrai pas cette indiscrétion.

M. le Premier ministre a dit voilà trois ou quatre jours à l'Assemblée nationale que le Sénat était une assemblée périmée. Pourquoi ? Parce que c'était une assemblée conservatrice qui avait été créée contre l'Assemblée nationale et qui continuait, somme toute, à répondre à cet objectif. Excusez-moi de dire combien est affligeante cette argumentation dans la bouche du Premier ministre du Gouvernement de mon pays, qui n'est que la répétition de poncifs absolument éculés, périmés, eux, plus que le Sénat et remontant aux années 1873 ou 1874.

M. le Premier ministre devrait savoir que, depuis la constitution de 1875, le Sénat n'est plus ce Sénat des ducs dont on parlait en 1874. Nous savons tous que, lorsque la Constitution a été votée et que la République a été instaurée en France, la majorité qui était alors, selon l'expression de l'époque, « réactionnaire » était composée surtout de monarchistes et de bonapartistes, les monarchistes étant les orléanistes et les légitimistes, les bonapartistes étant ceux, vous le savez, qui soutenaient le Second Empire. Cette majorité anti-républicaine a tout fait pour faire pièce à l'assemblée des députés qui venait d'être créée par la constitution de 1875. Nous savons qu'à ce moment-là, ayant la majorité, ils sont parvenus à susciter une assemblée des députés élue au suffrage universel direct. C'est de l'histoire, tout le monde la connaît.

Ce que nous savons aussi, c'est qu'à partir de ce moment-là les grands républicains qui portent le nom de Gambetta, de Jules Ferry, de Clemenceau et d'autres sont allés parcourir le pays de France pour instaurer la République dans les esprits et pour faire comprendre au peuple français que la République, qui avait eu tant de mal à être créée et instaurée, devait être désormais le régime du peuple.

C'est précisément à la suite des campagnes qui se sont déroulées et des élections partielles qui ont été organisées dans les années 1880, 1881, 1882, que la majorité a été retournée et que, définitivement, les républicains ont assis la République. C'est à cette époque que, peu à peu, la majorité au sein de cette assemblée, qui siégeait ici — on l'appelait le Sénat des ducs — est devenue une majorité purement républicaine, de telle sorte que, déjà en 1893, l'un des présidents de cette assemblée, l'un de vos prédécesseurs, monsieur le président, et l'un des miens, Jules Ferry, le jour où il prononçait son discours d'installation, a pu répondre aux détracteurs du Sénat de l'époque : « Le Sénat conservateur ? Oui, mais conservateur de la République. » (*Applaudissements à gauche, au centre et sur certaines travées à droite.*)

1893 ! Et le Premier ministre en est encore aux poncifs éculés de 1874 ! Sans doute, au début, nous le savons bien, les hommes qui ont marqué leur place dans la vie républicaine de ce pays ont-ils été hostiles à ce Sénat des ducs : Victor Hugo, qui siégeait là (*L'orateur désigne l'extrême gauche.*), Clemenceau, Gambetta lui-même. Pourquoi ? Précisément parce qu'ils étaient hostiles à cette majorité de monarchistes et de bonapartistes qui luttaient contre la République. Mais, du jour où les deux assemblées du Parlement ont eu une majorité républicaine, vous savez tous parfaitement que les plus grands défenseurs du Sénat ont été ceux-là mêmes qui l'avaient combattu.

Depuis quelque temps, on tire beaucoup à soi, à mon sens, le nom de Georges Clemenceau, pour couvrir certaines opérations ou certains propos. Je n'aime pas beaucoup évoquer les morts, mais peut-être puis-je vous parler quelque peu de celui-là, que j'ai fréquenté, si j'ose ainsi parler, pendant huit ans, avant d'écrire sur lui. Oui, il a été contre le Sénat au début, mais qu'en a-t-il dit lui-même en 1893 lorsque, battu aux élections législatives du Var à la suite de quelle campagne de calomnies, on lui a demandé de se présenter au Sénat dans le Var ? Il a répondu : « Toutes les fautes se payent. Or, j'en ai commis une dans ma jeunesse : j'ai déposé un jour sur le bureau de la Chambre une proposition de suppression du Sénat. Je me crois lié par ce geste malgré le jugement que je peux porter aujourd'hui, et je ne veux pas devenir sénateur. »

On a cependant insisté auprès de lui. Il a fini par accepter, il a été membre de cette assemblée et vous savez combien il l'a honorée ; sa médaille est là aussi à côté de celle de Victor

Hugo et l'une des gloires du Sénat de la III^e République a été de compter dans son sein des hommes comme lui dont Jules Jeanneney, en effet, a été un collaborateur très proche, un ami, un disciple, avec des hommes comme Henry Bérenger, Paul Doumer et d'autres. C'est ici qu'il a présidé la commission de l'armée et la commission des affaires étrangères.

Je me suis permis d'écrire, car je le pense profondément, que c'est peut-être du jour où Clemenceau est devenu sénateur qu'il a commencé à être un véritable homme d'Etat, parce qu'il était plus réfléchi, plus calme, plus posé, sans abandonner aucune de ses idées. Lui qui était un conventionnel, comme il le disait, il a trouvé dans cette maison, pour employer un terme un peu familier, le moule qui convenait à sa personnalité.

Mais, s'il avait déposé au temps de sa jeunesse un texte demandant la suppression du Sénat — que mon collègue M. Giacobbi m'excuse de le rappeler — il en avait déposé un autre : une proposition de loi demandant que votre pays, la Corse, ne fût plus français. Pourquoi ? A cause de Napoléon I^{er} et de Napoléon III. Il avait un tel ressentiment contre ces empereurs qui tous deux avaient commis des coups d'Etat et lutté contre la République qu'il voulait même que la Corse ne fût plus française. (*Sourires.*)

M. François Giacobbi. Il est revenu sur cette idée !

M. Gaston Monnerville. Or, je vous rassure tout de suite. Il est revenu en Corse vers 1920, ayant choisi d'ailleurs comme exécuteur testamentaire un Corse, Nicolas Pietri. Il fut admirablement reçu dans votre pays, partout. Quand il est rentré et qu'on l'a interviewé à Marseille sur son voyage, on lui a demandé si la Corse était un grand pays pauvre : « Non, répondit-il, ce n'est pas un pays pauvre, car c'est une mine de matière grise. » Voilà l'hommage qu'il a rendu à votre pays, mon cher Giacobbi.

Il a reconnu par la suite qu'il s'était mépris sur le Sénat et c'est en 1910, lorsqu'il a fait une série de conférences en Amérique du Sud, précisément sur la démocratie et la dictature, qu'il a prononcé la phrase célèbre que tout le monde connaît et que je vais vous lire car c'est un enseignement : « Pendant une partie de ma vie, plus près de l'Histoire que de la réalité, j'ai eu foi en la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion. » Il a conclu — appréciez, mes chers collègues — en disant : « Le temps de la réflexion, c'est le Sénat. »

Tel est l'hommage que Clemenceau a rendu à notre assemblée. Qu'on ne me parle plus de conservatisme du Sénat, de cette assemblée incapable de comprendre les questions modernes ou de s'y adapter ! Il y a bien longtemps déjà, sous le Sénat de la République, que tout cela était inexact, bien longtemps aussi que l'on sait que le Sénat de la III^e République était le bastion des libertés républicaines ; le Sénat actuel, je l'atteste, s'est toujours montré digne de ce haut lignage.

Au demeurant, si M. le Premier ministre estime que la haute assemblée est une formule préméditée, ce n'est pas tout à fait l'avis de M. le Président de la République.

M. Rougeron analysait avant-hier dans son discours ce que le général de Gaulle a dit du Conseil de la République au moment où il a été créé, à savoir qu'il fallait donner à cette assemblée — il semblait d'ailleurs regretter qu'on ait donné tant de pouvoirs à l'Assemblée nationale — bien plus de pouvoirs que la Constitution ne lui en accordait. Bien qu'une constitution mauvaise, disait-il, ait assigné à cette assemblée des pouvoirs limités à l'extrême, la confusion et l'impuissance actuelles lui confèrent un rôle essentiel. Ecoutez bien : le redressement de l'Etat, la sauvegarde de la monnaie, le retour du pays à l'équilibre et à la sécurité, en un mot, la vie même de la France dépendront en grande partie de ce que sera le Conseil de la République. Celui-ci s'est d'ailleurs rendu digne de cette mission qu'on lui confiait et l'a exécutée parce que c'était l'intérêt de la République.

Dans sa conférence de presse du 9 septembre, le chef de l'Etat nous a dit qu'il avait toujours été partisan d'un Sénat à pouvoirs consultatifs et qu'il l'avait préconisé déjà dans son discours de Bayeux. Je ne veux pas refaire de longues lectures, mais il convient tout de même de faire certaines mises au point, surtout après ce que vous venez de dire, monsieur le ministre d'Etat, sur la Constitution et vous m'obligerez, je m'en excuse auprès de vous, à être un peu plus long que je n'eusse désiré l'être.

On a beaucoup parlé du discours de Bayeux. Plusieurs citations ont été faites. Je ne les reprends pas, mais permettez-moi de dire que sans doute, dans ce discours, le chef actuel de

l'Etat envisageait-il d'introduire dans la seconde chambre, dans le Sénat, « les représentants des organisations économiques, familiales, intellectuelles ». Oui, mais il précisait que ladite assemblée serait qualifiée « pour délibérer des lois et des problèmes intéressant l'Union française, budget, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications ». Définissant le caractère de la constitution qu'il préconisait à l'époque, il précisait ceci : « du Parlement composé de deux chambres et exerçant le pouvoir législatif ». Dans la pensée du général de Gaulle, il s'agissait bien d'un parlement distinct de l'exécutif, d'un parlement à deux chambres douées toutes deux du pouvoir législatif.

Voilà qui diffère singulièrement et même totalement — n'est-il pas vrai ? — de l'affirmation de la conférence de presse du 9 septembre !

Ajoutons qu'on y peut lire : « Au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. » Ce n'est pas tout. Lorsqu'en mai 1958 il fut investi par l'Assemblée nationale — je note au passage d'ailleurs que cette investiture a eu lieu conformément à la constitution de 1946, ce qui prouve qu'au moins là il a eu des prédécesseurs — le président du conseil, actuellement président de la République, a saisi le Parlement d'un projet de loi qui est devenu la loi constitutionnelle du 3 août 1958. Elle est claire, précise, formelle. Relisez-la ; on a tort de ne pas assez la feuilleter.

On y lit ceci : « Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après ». Je résume.

C'est le suffrage universel ou des instances élues par lui qui désignent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument, chacun pour sa part et sous sa responsabilité, la plénitude de ses attributions.

Autre principe : le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement ; c'est le fameux article 11 dont M. Diligent reconnaissait tout à l'heure la mort de fait.

Autre principe encore : l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même « d'assurer le respect des libertés essentielles, telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 » — vous entendez bien ! — « et par la déclaration des droits de l'homme à laquelle elle se réfère ».

Enfin, pour mettre au point la Constitution selon les principes ainsi énumérés dans la loi du 3 juin 1958, on crée le comité consultatif constitutionnel dont nous parlait hier notre collègue, M. de Montalembert. Vous savez qu'il comprenait notamment des membres des deux chambres, l'Assemblée nationale et le Conseil de la République, désignés par leurs collègues. Ses débats ont duré dix-huit séances plénières.

Veillez m'excuser de vous le dire, monsieur le ministre d'Etat, et j'y reviendrai tout à l'heure, mais j'ai lu et relu depuis vingt ans, et notamment à l'occasion du débat d'aujourd'hui, les procès-verbaux de ces séances. Or, je n'y ai trouvé aucune ligne concernant cette philosophie de l'article 11 dont vous parliez tout à l'heure.

Par contre, j'y ai trouvé beaucoup d'autres choses. Au cours de ces dix-huit séances plénières portant sur l'avant-projet de la Constitution établi par le Gouvernement, qui avait saisi ce comité consultatif constitutionnel, le Gouvernement était représenté par six commissaires du Gouvernement, parmi lesquels M. Jeanneney ; en outre, M. le garde des sceaux, ministre de la justice, alors M. Michel Debré, est venu expliquer à ce comité comment le Gouvernement comprenait la nouvelle Constitution, donc le nouveau Parlement. Il a dit exactement ce que je viens de vous résumer. Mais le 8 août 1958, le général de Gaulle, président du Conseil, est venu lui-même, en personne, expliquer comment il concevait cette Constitution et ce qu'on devait y mettre. « En raison, dit-il, de l'importance extrême de vos travaux. »

Et bien, les principes qu'il énumère alors se résument de la façon suivante : c'est le discours de Bayeux, mais avec le Sénat législatif, et non pas une assemblée consultative. Le principe fondamental, c'est la séparation des pouvoirs, un régime parlementaire à deux Chambres, deux Chambres ayant le pouvoir législatif — vous pouvez vous reporter au texte — un Gouvernement responsable devant le Parlement, et un Président de la République — je cite le général de Gaulle — qui « j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission, quoi qu'il arrive, d'assurer le fonctionnement des pouvoirs publics ». (*Murmures ironiques sur de nombreuses traversées.*)

Tels sont, messieurs, les principes essentiels que le comité consultatif constitutionnel inscrivait dans la nouvelle Constitution,

à la demande même du garde des sceaux et du président du conseil. Et M. Paul Reynaud, qui présidait ces dix-huit séances plénières, dans la lettre-rapport qu'il a envoyée au président du conseil, le général de Gaulle, le 14 août 1958, en lui transmettant le projet de Constitution sur lequel le comité venait de délibérer et qui était à soumettre au referendum, a eu soin de le préciser — il n'est pas sans intérêt de le relever — parlant du référendum et faisant directement référence aux idées exposées par le général de Gaulle lors de son audition du 8 août : « Le comité a pris acte avec satisfaction de l'esprit dans lequel est conçu le référendum qui ne peut être en aucun cas un moyen d'opposer le Gouvernement aux assemblées ». (*Très bien ! sur de nombreux bancs, à gauche et au centre gauche.*)

Il précisait que c'est pour cela que l'on a indiqué qu'aucun référendum ne pourrait avoir lieu sinon pendant la durée des sessions.

Voilà, mesdames, messieurs, des choses précises, des références écrites.

Le président Paul Reynaud a tenu — oh ! combien il était prudent — à consigner ceci : « Le Gouvernement est donc responsable devant le Parlement, avez-vous dit ; il n'est pas responsable devant le chef de l'Etat ». Il concluait : « Il en résulte que, malgré l'accroissement des pouvoirs du chef de l'Etat — il faisait allusion à l'article 16 — c'est bien d'un régime parlementaire qu'il s'agit. »

C'est ce texte constitutionnel qui fut soumis au peuple français après avoir été préalablement homologué par le Gouvernement. C'est ce texte qui est devenu la Constitution définitive de la France.

Donc, en ce qui concerne le Sénat — c'est là mon propos — son statut est désormais celui d'une assemblée délibérante du Parlement, d'une assemblée à pouvoir législatif plein ; mieux — je le répète encore — il est devenu la Haute Assemblée en vertu de l'article 7 de la nouvelle Constitution.

Nous sommes donc loin, n'est-il pas vrai, de la notion d'une assemblée consultative, nous sommes très loin de la notion d'une assemblée dénuée de tout pouvoir, ainsi que l'a affirmé le chef de l'Etat le 9 septembre, ainsi qu'on essaie de nous le faire comprendre depuis deux jours.

Observons au passage, d'ailleurs, que le président du conseil d'alors, le Président de la République d'aujourd'hui, attachait tant d'importance au Sénat et à la nouvelle assemblée ainsi créée, aux attributions données à cette assemblée, que c'est lui et son garde des sceaux qui ont demandé que le collège électoral devant élire le Président de la République, en décembre 1958, fût le collège électoral sénatorial simplement élargi par un nombre plus important de grands électeurs.

Ah ! vous nous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, qu'il ne pouvait pas en être autrement. Pourquoi ? Parce qu'à ce moment là — je pense ne pas avoir mal compris ce que vous avez indiqué — il ne pouvait pas être question d'élire le Président de la République au suffrage universel ; ce n'était pas possible. C'est bien ce que vous avez dit.

Permettez-moi de vous dire que mon étonnement est très grand. J'ai eu l'honneur de siéger dans toutes les assemblées françaises depuis 1932 et s'il fallait évoquer l'expérience, pourrai-je dire peut-être que moi aussi, j'en ai une certaine. J'ai connu le Sénat de la III^e République sans y avoir siégé, étant député et venant ici suivre ses débats. Puis j'ai connu toutes les assemblées constituantes, consultatives et autres, qui ont défilé depuis 1932 dans notre pays.

Mais laissez-moi vous dire que j'ai vécu l'époque où il a fallu faire représenter au Parlement les populations d'outre-mer. Peut-être vous souvenez-vous, monsieur le ministre d'Etat, que j'ai présidé une commission très importante créée par le Gouvernement provisoire aussitôt après la Libération, qui avait pour but de mettre au point le statut politique des pays d'outre-mer. Vous y siégiez. Il y avait plusieurs professeurs de droit, vous, M. Pierre Cot...

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Non, je n'y étais pas.

M. Gaston Monnerville. Elle siégeait au ministère des colonies.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Cela aurait été un grand honneur pour moi, mais je n'y étais pas.

M. Gaston Monnerville. M. Giacobbi, le père de notre collègue actuel, a créé cette commission pour mettre au point le statut des pays d'outre-mer, car vous savez que, jusqu'à la guerre, les élus des quatre vieilles colonies, un député du Sénégal repré-

sentait les quatre communes du Sénégal, un député de la Cochinchine, un député de l'Inde et quelques sénateurs représentaient ces pays d'outre-mer. Une fois le nouveau statut mis au point, des élections sont intervenues. Dans l'outre-mer aussi, il y a eu — ne l'oubliez pas — des élections pour les assemblées constituantes au suffrage universel. On a voté en 1945 et en 1946. On a élu des députés qui sont venus siéger à la première assemblée constituante et à la deuxième, en raison précisément des conclusions de cette commission des statuts d'outre-mer que j'avais l'honneur de présider.

Depuis 1945, le suffrage universel existe outre-mer et des élections y ont eu lieu. Mais au conseil de la République nous avons eu des collègues, n'est-il pas vrai, qui ont siégé comme sénateurs pendant que d'autres siégeaient comme députés à l'Assemblée nationale. Il était donc possible en 1958, douze ou treize ans après, de faire voter au suffrage universel dans ces pays. Si on ne l'a pas fait, c'est qu'il a été demandé que ce soit le collège sénatorial élargi qui élise le président de la République. C'était un magnifique hommage qu'on rendait ainsi à tous ceux là qu'on considère un peu aujourd'hui comme méprisables, tous ces notables sur lesquels, chaque jour, on verse un peu plus de fiel. Mais ce fut un honneur pour nous — et nous l'avons pris comme tel, nous, sénateurs — de constater que c'était notre collège élargi qui se trouvait chargé d'élire le chef de l'Etat.

Mais autre précision : lorsqu'il a été question de la chambre unique, on a beaucoup parlé de M. Michel Debré. Je ne lui jette pas tellement la pierre. Nous l'avons entendu pendant dix ans, ici, tous les mardis et nous savons quelles idées il a développées. S'il lui est arrivé parfois de ne pas toujours les appliquer, c'est affaire entre sa conscience et lui.

Mais on a parlé du livre de M. Michel Debré : *Refaire la France*. Nous l'avons tous lu, tout homme politique français digne de ce nom le possède. Sur la Chambre unique, M. Michel Debré s'exprime ainsi :

« S'il y avait la Chambre unique, le Gouvernement perd son premier appui ; il devient simplement la réunion des commissaires de la majorité. Le régime parlementaire se transforme en régime conventionnel, une assemblée exerce le pouvoir sans limite, la souveraineté est assurée mais le respect des libertés est perdu, le régime, lentement, vire à la dictature. »

C'est signé, vous le savez bien, Jacquier-Bruer, alias Michel Debré.

Mais, comparant le régime présidentiel — car ce mot a été prononcé au cours des débats — ou en tout cas semi-présidentiel des Etats-Unis à ce que devrait être ou doit être le régime en France. Il écrit : « Le problème en France est tout différent. L'unité française est achevée depuis des siècles. Le peuple n'a pas besoin d'un chef élu directement pour la cimenter. »

Voilà la réponse à la démocratie directe, monsieur le ministre d'Etat.

Et M. Michel Debré ajoute : « La France sera gouvernée par les représentants d'une minorité. Enfin, les Français ont-ils assez d'esprit civique pour qu'un président du type américain soit obéi sans arrière-pensée, et surtout pour qu'aux heures difficiles il respecte lui-même les institutions dont il a la garde ? » Ce n'est pas moi qui parle, je lis : « L'histoire de notre pays a déjà répondu ; ne cherchons donc pas un chef d'Etat à l'exemple des Etats-Unis. Nos enfants seraient gouvernés par un général à la manière des pronunciamientos. »

Je trouve cela extrêmement sévère comme prémonition. (*Rires sur de nombreuses travées.*)

Sur la nécessité d'une seconde assemblée, il écrit ceci, que je livre également à vos méditations : « La seconde chambre doit être, comme la première, une assemblée politique. C'est cela que nous soutenons ici et c'est cela que nous défendons. Certains ont songé à substituer au Sénat un grand conseil des intérêts économiques et sociaux — s'y reconnaisse qui peut — où seraient représentés les métiers et les professions. Une telle réforme serait une erreur. Le rôle du Parlement est d'ordre politique. »

Il ajoute en ce qui concerne le Sénat : « Le Sénat ne pourrait pas servir de contrepoids à la première chambre. Ces arguments professionnels seraient sans cesse dépassés par l'action politique et, au surplus, les Français emploient déjà trop l'Etat pour la défense de leurs soucis particuliers. Cette seconde assemblée n'aurait d'autre objectif que de ployer le pouvoir à sa volonté. Dans la recherche de l'intérêt général de l'Etat, il n'y a ni alliance, ni compromis entre l'intérêt particulier et l'intérêt général. »

Voici sa conclusion : « La sagesse conseille donc de conserver un Sénat issu d'élections politiques, mais d'élections modérées par un suffrage indirect. Seulement, la représentation des grandes

villes, qui était hier réduite à l'excès, doit être demain logiquement calculée. »

Je réponds : sans commentaire ; nous n'avons jamais dit autre chose.

Cela dit, permettez-moi de vous répondre, monsieur le ministre d'Etat, sur votre argumentation.

Je ne parle pas des navettes, on les a beaucoup évoquées. Permettez-moi simplement de vous dire que je les ai vues fonctionner pendant près de vingt-deux ans. Je considère que c'est un très grand progrès dans la confection de la loi.

Nous avons connu, avec le Conseil de la République, ce régime auquel votre projet nous ramènerait. Nous avons connu ces heures cruelles, douloureuses, de textes étudiés ici, minutieusement, sérieusement, délibérés avec patience et qui n'étaient même pas examinés une fois envoyés à l'Assemblée nationale, parce que la navette n'existait pas.

Je me permets de dire que, comme président de cette assemblée, j'avais conseillé dès le début aux rapporteurs généraux successifs de la commission des finances, M. Berthoin, M. Poher, M. Pellenc, qui sont ici présents, aux rapporteurs des différentes commissions de prendre contact avec leurs homologues de l'Assemblée nationale, précisément parce qu'il n'y avait pas de navette, pour essayer d'arriver à des conciliations.

Ce que vous voulez ressusciter, nous l'avons connu, nous l'avons pratiqué, nous en avons vu les inconvénients et l'inutilité !

M. Marcel Pellenc. C'est exact !

M. Gaston Monnerville. Voilà pourquoi nous ne voulons plus le revoir ! Lorsque nos collègues allaient au Palais-Bourbon pour présenter des textes sur lesquels nous avions voté et délibéré, ils étaient reçus gentiment, certes, courtoisement, mais les textes, qu'en faisait-on ? A peine les soumettait-on aux commissions compétentes avant de les reprendre en séance publique. Nous avons même entendu un rapporteur, qui cependant ne voulait pas de mal au Conseil de la République, recevoir un texte de notre assemblée en fin de la session et dire en séance publique : « Le texte du Conseil de la République est intéressant, mais nous n'avons pas le temps de l'examiner, c'est la fin de la session ». Et l'Assemblée nationale a adopté son texte !

M. Marcel Pellenc. C'est exact.

M. Gaston Monnerville. Nous avons vécu cela pendant vingt-deux ans et nous ne voulons plus le revoir, non plus à cause de nous, mais à cause des institutions ! Comment penser une seconde que ce serait un progrès d'enlever à une chambre parlementaire ayant pouvoir législatif, ayant quoi qu'on dise pouvoir politique, la possibilité de se servir de la navette, la possibilité de discuter de textes autres que les textes économiques et sociaux — et voyez combien vous les avez restreints dans votre explication de tout à l'heure ! — alors que, pendant dix années, il a fallu se battre tous les jours, je dirai presque toutes les nuits car, certaines années, nous avons siégé du deuxième mardi de janvier au 31 décembre y compris l'été sans désespérer.

Pendant douze années, nous avons minutieusement, avec le concours d'hommes qui appartenaient à l'Assemblée nationale ou y avaient appartenu et qui comprenaient le problème, expliqué à nos collègues de l'Assemblée nationale, aux gouvernements successifs, à tous les responsables, qu'il fallait revenir au système des navettes, mais avec délai, pour que, précisément, on ne puisse pas faire ce qu'on faisait sous la III^e République, mettre un texte sous le coude, dans une assemblée ou dans l'autre d'ailleurs.

Et le Conseil de la République, par la réforme de 1954, a obtenu, grâce à nos efforts, l'institution des navettes avec délai pour cent jours de session, ce qui voulait dire que le texte devait être voté par les deux assemblées dans un délai de cent jours, déduction faite des jours d'intersession au cas où ce délai n'aurait pas tenu dans une seule session. Ce fut un progrès considérable et nous avons eu de la part de l'Assemblée nationale une très grande compréhension du problème.

M. Marcel Pellenc. C'est vrai.

M. Gaston Monnerville. Combien je me rappelle les démarches et les interventions de notre regretté René Coty, qui était vice-président du Conseil de la République et qui, vous le savez, s'était toujours penché sur ces problèmes constitutionnels et d'amélioration du travail législatif !

Voilà à quoi nous étions parvenus et c'était encore insuffisant. Nous avons montré — là encore nous avons été suivis et nous

avons eu M. Michel Debré comme meilleur avocat auprès du Gouvernement et auprès du général de Gaulle lors de l'élaboration de la Constitution de 1958 — qu'il fallait redonner au Sénat le caractère que même le Conseil de la République de 1954 n'avait pas pour que la loi fût bien faite.

Vous semblez considérer que la navette alourdit les débats. Pas du tout ! Sans doute, n'y a-t-il pas de délai aujourd'hui, mais, vous l'avez dit tout à l'heure à la tribune, et je vous rends cet hommage, répondant à l'un de nos collègues, il dépend du Gouvernement, en vertu de l'article 48 de la Constitution, de faire inscrire en priorité à l'ordre du jour tout texte dans tel ou tel délai.

Mon expérience de président me permet d'affirmer que jamais plus de trois mois de débats entre les deux assemblées n'ont été nécessaires pour que des textes normaux soient adoptés. Bien sûr, je ne parle pas de ces textes considérables comme la loi sur les sociétés commerciales dont on parlait tout à l'heure, dont l'élaboration a demandé du temps. Pour les textes ordinaires, jamais — les archives en font foi — entre les deux assemblées, il n'a fallu plus de trois mois au maximum pour que les textes fussent votés.

On nous indique que c'est pour alléger la procédure qu'on veut instaurer ce système d'avis qui vous a été longuement expliqué. Mais ce n'est pas un progrès, c'est une régression !

Je dois dire aussi un mot, si j'ose ainsi parler, de ce qu'on appelle « le dernier mot », argument que l'on emploie pour soutenir que notre assemblée est une assemblée consultative, même quand elle vote, puisque l'Assemblée nationale a le dernier mot.

Pardon ! Une explication est nécessaire. Lorsqu'un texte est déposé devant l'Assemblée nationale, celle-ci en débat en commission, puis en séance publique ; le texte vient devant nous et nous en débattons en commission, puis en séance publique, et on oublie souvent que nous discutons sur le texte de l'Assemblée nationale et non pas sur le texte originaire.

Quand la navette a commencé, les amendements sont adoptés ou rejetés, mais nous arrivons très souvent à des accords. Je ne veux pas reprendre tous les chiffres, on vous les a cités et je parle sous le contrôle de notre président. Sur 829 lois votées en dix ans, plus de 700 ont été adoptées en plein accord entre les deux assemblées par la navette sans commission paritaire ; les autres l'ont été après une commission mixte paritaire, et le résidu, soit 33 lois en dix ans, a fait l'objet du dernier mot.

Mais qu'est-ce que ce dernier mot ? Il faut l'expliquer, surtout au peuple qui ne le connaît pas. C'est très simple : lorsque, à la suite de ces délibérations, de ces lectures et de ces navettes dans les deux chambres, il reste un résidu de texte que j'appellerai, si vous me passez cette expression, le culot de la bouteille, il faut qu'on en sorte et, après la dernière navette, l'Assemblée nationale se prononce. Sur quoi ? Vous le savez comme moi, non pas sur l'ensemble du texte, dont beaucoup d'articles ont déjà été adoptés au cours de la navette, mais uniquement sur ceux qui restent en discussion. Parfois c'est un ou deux articles ; parfois ce sont quelques amendements. Le dernier mot, c'est cela !

Quand on explique de façon un peu floue et parfois volontairement imprécise que l'Assemblée nationale a le dernier mot, on laisse penser que le Sénat ne sert à rien. Nous avons lu cela dans la presse, alors que le Sénat a accompli un travail auquel il a été suffisamment rendu hommage pour que j'aie à y revenir.

C'est nous aussi qui avons fait créer la commission mixte paritaire, et nous avons tenu à ce qu'elle soit paritaire parce que l'expérience nous avait appris qu'une commission qui ne serait pas paritaire ne donnerait pas de bons résultats.

Parfois, nous avons assisté à cela : un député, en raison de son appartenance politique, ou un sénateur, en raison de son appartenance politique, votait : le député avec les sept sénateurs, le sénateur avec les sept députés et alors la commission mixte paritaire ne fonctionnait pas ! Tout cela, il faut l'expliquer, et combien d'autres choses encore !

Le Sénat tel qu'il a été créé par la Constitution de 1958 n'est pas une assemblée pour avis ; c'est une assemblée législative et une assemblée politique. La seule question qui se pose ou qui devrait se poser est celle-ci : le Sénat, assemblée législative, assemblée politique, a-t-il rempli la mission que le peuple français lui a donné par la Constitution de 1958 ? (*Applaudissements à gauche, au centre gauche et sur de nombreuses travées à droite.*)

Et c'est précisément celle-là que vous ne posez pas ! Le Sénat a-t-il rempli sa tâche ? Oui, il l'a remplie, sans aucun doute, il ne l'a pas trahie !

Notre ami Bonnefous a dit une chose très vraie : mais qui, en France, demande la réforme du Sénat ou sa suppression ? Quels

sont les organismes, quelles sont les organisations qui ont délibéré sur cette suppression et qui l'ont demandée ? Quels sont les conseils municipaux, les conseils généraux qui l'ont demandée ? Est-ce que l'Assemblée nationale l'a demandée ? Or, nous sommes les élus des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des députés, et aucun n'a rien demandé ! Une seule personne en France a décidé que le Sénat devait être modifié et même supprimé, c'est le chef de l'Etat, et vous lui emboitez le pas !

Nous ne l'acceptons pas parce que notre assemblée a rempli sa mission législative, d'abord par le vote des lois, par l'amélioration des textes, et aussi par l'imagination dont elle a fait preuve en combien de circonstances précisément par des amendements, par des innovations apportées aux textes qui venaient de l'Assemblée nationale et aussi, cela compte, par l'humanisation des textes à laquelle elle a procédé.

M. Marcel Pellenc. Très bien !

M. Gaston Monnerville. En tant que représentants des maires, des collectivités locales, nous connaissons ce qui est concret ; les maires, les conseillers généraux et municipaux vivent au contact des populations ; nous sommes ici une centaine de maires, une trentaine de présidents de conseils généraux, nous savons ce qu'est l'administration ; en général, le sénateur est un homme qui a déjà trituré, permettez-moi l'expression, la matière administrative en province, dans sa commune ou dans son département.

M. Marcel Pellenc. C'est exact !

M. Gaston Monnerville. Puisque je n'ai plus l'honneur d'être au fauteuil que vous occupez si bien, cher président, et que mes paroles n'apparaîtront pas comme une flatterie, je crois de mon devoir, après avoir vu pendant plus de vingt et un ans mes collègues au travail au Conseil de la République provisoire, au Conseil de la République définitif, au Sénat depuis 1958, de rendre hommage à la passion du travail et du travail bien fait qui les anime, à leur volonté de réalisation concrète et non pas de création de je ne sais quelles nébuleuses qui n'ont aucun rapport avec la réalité, à leur dévouement pour l'intérêt public et, je peux le dire, à leur désintéressement.

Un président d'assemblée, surtout lorsqu'il a eu comme moi le très grand honneur — dont j'ai dit qu'il était la fierté de ma vie — de présider une assemblée si longtemps, a reçu beaucoup de confidences et a pu connaître les misères et les difficultés morales, parfois même matérielles de ses collègues, tout ce qu'ils apportent au travail, ce travail qui parfois leur pèse car ils sont maires, conseillers généraux et qu'obligés d'être trois jours par semaine dans leur province ils tiennent à être ici au plus tard le mardi matin pour prendre part au travail dans l'intérêt collectif, dans l'intérêt national et toujours au détriment de leurs intérêts personnels !

Laissez-moi vous dire, monsieur le ministre, que si quelque chose m'a fait mal, c'est de n'avoir pas entendu de votre bouche un mot de sympathie, je ne dis pas d'hommage pour le Sénat, même celui de la III^e République, qui depuis 1875 jusqu'à l'heure où je parle a rendu les plus éminents services à notre pays et au régime républicain !

J'aurais aimé trouver, même d'une manière allusive, un hommage à ces hommes si dévoués et si désintéressés. Vous m'avez fait mal et à eux aussi sans doute de n'en avoir même pas eu l'idée ! (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Le Sénat a bien rempli son rôle, aussi, de contrôleur du gouvernement, car il a le contrôle gouvernemental. Il l'a du fait qu'il vote le budget, chacun le sait, que toutes les lois de finances lui sont soumises — ce n'est pas ce qu'on appelle une assemblée pour avis — que les traités internationaux sont soumis à sa ratification, et combien d'autres choses encore déjà énumérées ! J'ajouterais que c'est en raison même de la rigueur intellectuelle et financière avec laquelle il a exercé ce contrôle gouvernemental, des positions toujours d'intérêt national, sans considération de personnes, qu'il a adoptées face au pouvoir personnel chaque jour plus affirmé dans notre pays, que c'est en raison de son constant refus de couvrir les violations dont la Constitution a été l'objet, de son souci de les dénoncer qu'il est aujourd'hui menacé dans son existence même ! Voilà la vérité ! (*Applaudissements à gauche et au centre gauche.*)

Eh bien ! je le dis très haut parce que je le pense profondément, c'est son mérite et c'est à son honneur.

Pour conclure sur ce point, je dirai que, bien loin d'être le legs d'un passé révolu et une entrave au progrès d'une démocratie moderne, l'institution sénatoriale affirme davantage encore son utilité à une époque où le droit social se construit et où les régimes politiques évoluent avec rapidité ; par la stabilité et

la continuité politique qu'il favorise, par la modération, la prudence, l'expérience dont il fait preuve en ces conseils, le Sénat est plus que jamais nécessaire à un moment où chaque décision engage profondément l'avenir. Dans un conflit éventuel qui pourrait se présenter, le Sénat apparaît comme un élément d'équilibre.

Vous avez dit, monsieur le ministre d'Etat — je ne veux pas répondre à tout, mais il y a certaines choses que nous ne pouvons pas laisser dire dans cette Assemblée — vous avez dit que la nécessité de l'équilibre ne se pose plus depuis que le Président de la République est élu au suffrage universel. Quel singulier raisonnement ! Quelle curieuse interprétation, non seulement des textes, mais de la politique d'un pays ! Excusez-moi de vous le dire — je parle sans acrimonie — j'ai senti chez vous un peu trop le professeur de droit et moins l'homme politique.

L'expérience politique s'acquiert à longueur d'année, au contact des hommes, par la confection de la loi, mais en tenant compte, justement, de l'incidence de son application sur les humains.

Bâtir des théories dans un cabinet, la plume à la main, ou dans un colloque, c'est très beau. Nous avons tous fait cela. Quand j'étais étudiant en droit, je l'ai fait avec tous mes collègues et tous mes camarades. Mais quand je suis devenu un homme politique et d'abord un avocat, j'ai commencé à comprendre ce qu'était un texte de loi par l'application qu'il fallait en faire aux causes que je défendais ou en face desquelles je me présentais. Quand je suis devenu un homme politique, je me suis rendu compte qu'il était bon d'avoir des notions juridiques comme base, mais qu'il était mieux d'essayer de les éclairer à la lumière de la compréhension humaine.

Je n'ai pas l'impression que, dans la discussion que vous avez soutenue tout à l'heure très brillamment, avec beaucoup de dialectique, vous ayez introduit ces éléments que je considère comme indispensables. C'est ce qui fait, à mon avis, que votre raisonnement porte à faux.

Comment, du fait que le Président de la République est élu au suffrage universel, tout l'équilibre est établi ? Excusez-moi de vous dire que je pense exactement le contraire. Puisque l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel et le Président de la République aussi, qu'un conflit un jour naisse entre eux — et le conflit naîtra, l'histoire montre qu'il a déjà existé, et je pense même qu'il est sous-jacent à l'heure où je parle — quel sera l'arbitre s'il n'y a pas un Sénat, c'est-à-dire une assemblée de longue durée, ne l'oubliez pas — vous n'avez pas signalé cet argument dans votre exposé — assemblée renouvelable par tiers tous les trois ans, c'est-à-dire ayant le contact malgré tout avec l'évolution nouvelle, avec les courants nouveaux et surtout, une assemblée qui ne peut être dissoute — c'est ce qui est capital. L'élément d'équilibre qu'est le Sénat tient précisément à cela qu'il est une assemblée qui ne peut pas être dissoute et sur laquelle, contrairement à ce que vous avez dit, toute l'histoire de la III^e République et même de la IV^e République le prouve, sur laquelle parfois le Gouvernement ou même le chef de l'Etat se sont appuyés pour rétablir l'équilibre en cas de conflit.

On cite un exemple souvent *a contrario*, c'est l'affaire du 16 mai 1877, avec Mac-Mahon et Gambetta. N'oubliez pas que lorsque Mac-Mahon a voulu dissoudre l'Assemblée nationale, c'était évidemment dans l'intention d'avoir une majorité à sa main. La campagne des grands républicains dont j'ai parlé tout à l'heure s'était déjà déclenchée. Le Sénat a été interrogé sur la dissolution de l'Assemblée nationale demandée par le Président de la République. Il l'a votée. Quel a été le résultat ? C'est que, le pays étant consulté au suffrage universel direct, a commencé à exister une majorité républicaine. Les fameux 363 ; rappelez-vous ! L'apostrophe de Gambetta est devenue une réalité. Mac-Mahon a dû s'en aller parce que la dissolution était prononcée, le Sénat étant là, une nouvelle majorité a pu être acquise à l'Assemblée nationale. Cela a été le point de départ de la campagne dont je vous ai parlé tout à l'heure, de 1880, 1881 et 1882, qui a permis à la majorité républicaine de conquérir le Sénat.

Si à cette époque, 1877, on s'était trouvé dans la situation de 1851, vous savez ce qui se serait passé, il n'y aurait pas eu de seconde chambre, une assemblée inamovible qu'on ne puisse pas dissoudre, comme contrepoids, et peut-être que Mac-Mahon aurait fait comme le prince Louis-Napoléon Bonaparte. C'est parce qu'il y a eu l'assemblée unique de 1851 et aucun contrepoids de l'autre côté que le Président de la République d'alors a pu faire son coup d'Etat et devenir empereur.

Chaque fois que nous avons eu une assemblée faisant équilibre en ce sens qu'elle ne pouvait pas être dissoute, la démocratie a été sauvée.

Le Président de la République a dit lui-même qu'il était un arbitre. Vous voulez en faire plus que l'arbitre, le maître absolu du pays puisqu'en cas de conflit avec l'Assemblée nationale, il pourra dissoudre celle-ci. Mais s'il se trouve dans le délai d'un an pendant lequel elle ne peut pas être dissoute, comment cela finira-t-il ? Non pas par l'équilibre que représente le Président de la République, mais dans la rue, comme chaque fois qu'un conflit entre l'exécutif et le législatif n'a pas pu trouver un arbitre.

Ce régime-là, nous n'en voulons pas. C'est vous, monsieur Prétot, qui avez raison de dire et d'écrire : « Une République c'est d'abord un Sénat » : Oui, un Sénat à cause de sa permanence, de sa continuité et surtout parce que cette permanence, cette continuité permettent d'assurer la stabilité de nos institutions.

J'en viens maintenant au débat constitutionnel. Oh ! je serai moins long que vous.

Vous avez envisagé plusieurs hypothèses. J'ai pris des notes pendant que vous parliez. Je supposais ce que vous alliez dire, mais j'ai préféré noter. Vous avez brandi des hypothèses d'école. Nous, nous sommes dans la politique, ce n'est pas du tout la même chose. La vie politique d'une nation ne se satisfait pas d'hypothèses d'école.

M. André Dulin. L'école d'administration !

M. Gaston Monnerville. Elle exige des principes sur lesquels elle se fonde et se déroule, mais elle exige aussi des textes précis qui engagent l'avenir du pays où se déroule cette politique.

Or, tout ce que vous avez appelé votre philosophie de l'article 11 ne trouve aucun écho dans les textes — je vous le montrerai tout à l'heure — ni dans les travaux préparatoires. Il ne faut pas faire fi des travaux préparatoires. Les juristes savent bien — surtout ceux qui exercent des professions judiciaires — qu'on se réfère aux travaux préparatoires pour éclairer les textes lorsque l'un d'eux ne paraît pas assez clair. Tous les magistrats, tous les avocats, tous les avoués le savent.

On ne se livre pas à des hypothèses d'école pour interpréter l'article 1382 — n'est-il pas vrai, monsieur Le Bellegou — ou 1384 — n'est-il pas vrai, monsieur de Félice ? On ne se livre pas à des hypothèses d'école pour interpréter l'article 11, l'article 89 ou l'article 46, excusez-moi de vous le dire.

Vous avez commencé par dire que le référendum de 1962 voté par le peuple français, et du fait qu'il avait été voté par le peuple français, a créé la coutume. *Horresco referens !* (Rires.) Un professeur de droit qui dit cela !

Voulez-vous me permettre de vous répondre. Quelqu'un vous a dit ce que je comptais vous dire : « Une fois n'est pas coutume » ; mais c'est plus sérieux que cela. Alors, c'est la théorie : « La fin justifie les moyens », c'est Ignace de Loyola, ce n'est pas autre chose. Il suffit de violer la loi pour créer un droit ! (*Très bien ! applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. André Méric. C'est aberrant.

M. Gaston Monnerville. J'ai parlé du second Empire tout à l'heure. Laissez-moi vous rappeler que le fait que le prince Louis-Napoléon Bonaparte ait été proclamé empereur des Français n'a pas effacé le coup d'Etat de 1851 qui reste toujours un crime politiquement ! (*Très bien !*)

Je ne crois pas que le vote du référendum anticonstitutionnel de 1962 ait effacé l'anticonstitutionnalité de ce référendum. C'est tellement vrai que le Conseil d'Etat l'a dit en 1962, que le Conseil constitutionnel l'a dit au mois de mai 1968. Lorsque le général de Gaulle a parlé du référendum qu'il comptait faire au moment des événements que vous savez, le Conseil d'Etat lui a dit que, s'appuyant sur l'article 11, il allait commettre un acte anticonstitutionnel.

Alors, l'avis répété du Conseil d'Etat, cela ne compte pas en face de vos hypothèses d'école ? L'avis du Conseil constitutionnel lui-même, cela ne compte pas en face de vos hypothèses d'école ?

Il y a autre chose. Qu'on aille raconter à des enfants de l'école primaire des choses de cet ordre, ils ne pourront pas vous répondre. Mais il y a ici des gens qui se sont donné la peine d'étudier la Constitution, d'essayer de la comprendre et surtout de l'appliquer. Toute la théorie que vous avez élaborée sur la délégation de pouvoir, et que je ne reprends pas, excusez-moi de vous dire qu'elle se retournerait contre vous.

Mais oui ! car vous avez dit que, somme toute, la Nation ne déléguait jamais tous ses pouvoirs. Cela revient à dire cela. Alors, vous acceptez que la Nation ait pu déléguer à un seul, par

le référendum de 1962, tous les pouvoirs en même temps ? Si vous pouvez m'expliquer cela, je serais curieux d'entendre votre raisonnement !

Mais ce n'est pas tout. Quant à la coutume, lorsque nous faisons nos études de droit, nous apprenions qu'elle était là pour combler les lacunes et les insuffisances de la loi, mais que jamais la coutume n'a été là pour remplacer un texte écrit. On n'a jamais entendu dire cela !

Cela se comprend : une coutume c'est une jurisprudence, ce n'est pas autre chose. Mais, quand on a un texte précis et écrit, il n'est pas question que la coutume remplace ce texte. Or, par le vote de 1962, dites-vous, une coutume est créée qui remplace l'article 89... Vous me faites signe que non, monsieur le ministre.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Il ne le remplace pas, monsieur le président. L'article 89 subsiste.

M. Gaston Monnerville. Alors, il sert à quoi ? Vous ne l'avez pas dit, c'est cela que je vous demandais. Si l'article 11 sert à tout, à quoi servent les articles 89 et 46 ?

Je vous réponds : l'article 11, monsieur le ministre d'Etat, énonce un principe général — oui, parfaitement — celui que la loi peut être confectionnée soit par voie parlementaire, soit par référendum. J'en suis tout à fait d'accord.

Mais cette même Constitution, qui contient l'article 11, a pris soin de façon claire et précise, et à mon avis de façon impérative, lorsqu'il s'agit de la révision constitutionnelle, d'édicter un article 89 pour dire selon quelle procédure cette révision doit avoir lieu. (*Vifs applaudissements sur de très nombreuses travées.*)

Il n'y a pas de doute, il n'existe pas deux domaines, comme vous le dites. Il y a deux domaines complémentaires, mais non parallèles. L'article 11 ne peut pas remplacer l'article 89. A quoi sert alors l'article 89, sinon à cela ? Les constituants ont attaché tellement d'importance à cet article qu'ils l'ont « chapeauté » d'un titre pour lui tout seul : c'est le titre 14. Cela démontre bien l'importance qu'ils y attachaient. Il n'y a pas de discussion possible. Cela a été dit, a été répété, et les instances dont je viens de parler l'ont dit en 1962. L'une d'elle l'a dit en 1968 et j'espère que l'autre, un peu plus courageuse qu'en 1962, le dira aussi en 1968. Mais il n'y a pas que l'article 89, il y a l'article 46.

La transformation du Sénat, disons sa suppression, comment la faire ? Par une loi constitutionnelle ou par une modification des lois organiques.

Premièrement, l'article 89 stipule — et vous l'avez répété — pour que la révision puisse avoir lieu, que le projet, je dis bien « le projet », s'il s'agit de celui du Gouvernement, doit être voté par les deux Chambres dans les mêmes termes. C'est formel et vous devez en être d'accord. Après cela, il y a une bifurcation : ou le référendum ou le congrès à Versailles, selon le choix du Gouvernement ; mais ce choix est à faire *a posteriori*, pas *a priori*. Or, vous le faites *a priori* ; c'est la seule différence. (*Sourires.*)

M. Marcel Pellenc. Et elle est de taille !

M. Gaston Monnerville. Deuxièmement, quand il s'agit du Sénat, il y a une procédure spéciale prévue à l'article 46, qui stipule : « Les lois organiques relatives au Sénat doivent... » — et non « peuvent » — « ... être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ». Qu'y a-t-il de plus clair qu'un tel texte ? Et vous trouvez le moyen de philosopher en sens inverse, en tournant autour du texte. Rien n'est cependant plus précis, un enfant de l'école primaire comprend mieux un tel texte que peut-être il comprendrait un article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Et quand vous affirmiez tout à l'heure qu'il faut que le Sénat donne son accord, M. Giacobbi vous disait : « C'est exact ». Mais là où nous ne donnons pas notre accord, c'est quand vous avez l'air de supposer, et d'autres avec vous, d'autres plus haut placés que vous, que les sénateurs sont des gens incapables de comprendre l'intérêt général, des gens qui subordonnent leur vote à la satisfaction de leurs intérêts particuliers. Nous nous élevons contre une telle suspicion. Tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, si vous n'avez pas employé le qualificatif « inconvenant », vous avez suggéré que le fait de consulter le Sénat était tout de même une chose extraordinaire. Je réponds : mais c'est la loi qui le veut, c'est la Constitution qui le prescrit. L'article 46 est formel. Une voix très élevée a déclaré — excusez-moi pour cette allusion — qu'il serait inconvenant de demander aux sénateurs de se prononcer sur leur propre sort. Ce qui est inconvenant, c'est plutôt de faire de la voltige avec les textes constitutionnels, selon le bon plaisir. (*Applaudissements à gauche,*

au centre gauche et sur quelques travées à l'extrême gauche et à droite.)

Je me résume quant aux articles de la Constitution : 11, un principe général qui ne détruit pas 89, qui ne détruit pas 46. Je crois avoir tout dit, moins longuement que vous, je l'espère, mais peut-être plus clairement, je l'espère aussi. Alors pourquoi n'employez-vous pas cette procédure qu'une loi vous demande, que la Constitution impose, plutôt que de recourir à un procédé oblique qui consiste à aller interroger le pays par référendum sur la nécessité de maintenir le Sénat, sur l'opportunité de modifier ses attributions ? C'est par référendum que vous lui ferez comprendre ce qu'est une navette, ce que sont les travaux législatifs auxquels nous nous livrons, ce qu'est l'exercice du contrôle parlementaire ? C'est par référendum que vous lui expliquerez ce que le Sénat fait depuis 1875 pour le bien de ce pays ? C'est par référendum que vous lui demanderez de se prononcer pour ou contre la commission mixte paritaire ? C'est par référendum que vous le consulterez sur le caractère politique ou non politique des lois qui nous sont soumises ?

Tout à l'heure, un orateur n'a pas voulu employer le mot de « plaisanterie », je ne l'emploierai pas non plus, mais je possède un document dont je veux vous donner connaissance. On jongle avec les textes parce qu'un certain climat politique vous permet de penser que peut-être le pays répondra oui aux fantaisies constitutionnelles du Gouvernement. Voici quelqu'un qui donne une leçon dont vous pourriez peut-être vous inspirer. Lorsque le maréchal Pétain édicta sa nouvelle constitution, une protestation solennelle s'éleva au-delà des mers. Elle stigmatisa le mépris que le gouvernement de Vichy témoignait pour les institutions républicaines de la France et notamment pour les lois constitutionnelles de 1875. Ecoutez plutôt :

« Aux termes formels de la Constitution de 1875, un vœu de revision doit être voté par la Chambre et le Sénat... » — même cas — « ... délibérant séparément... » — situation identique — « ... après quoi seulement les propositions de revision sont soumises à l'Assemblée nationale... » — c'est le congrès d'aujourd'hui — « ... laquelle ne peut, au surplus, se réunir qu'à Versailles. ».

« Les règles simples considérées par les principaux législateurs de la République, en particulier par Gambetta et Jules Ferry... » — entendez bien — « ... comme une garantie nécessaire du consentement éclairé des chambres, permettant d'éviter les revisions hâtives ou perfides de la Constitution, n'ont été respectées qu'en apparence ou ont été violées. »

« En réalité, ni les deux chambres ni l'Assemblée nationale n'ont pu délibérer librement en juillet 1940 à Vichy et certains principes fondamentaux, traités dédaigneusement de formalités de procédure par les représentants du prétendu gouvernement défenseur du projet, ont été manifestement méconnus. »

C'était signé : Charles de Gaulle et il s'agissait d'une déclaration appelée « déclaration organique » — ce n'est pas un texte quelconque — faite à Brazzaville le 16 novembre 1940 et publiée au *Journal officiel* de la France libre. Voilà l'opinion qu'émettait le général de Gaulle sur la manière dont le gouvernement de Vichy agissait avec la loi constitutionnelle de 1875. C'est exactement ce que fait aujourd'hui le général de Gaulle avec la loi constitutionnelle de 1958. (*Vifs applaudissements au centre gauche, à gauche et sur quelques travées à l'extrême gauche et à droite.*)

Alors, si vous continuez de refuser d'appliquer la Constitution, de la respecter et, permettez-moi de vous le dire, de lui obéir — M. Marciilhac disait que vous commettiez une mauvaise action — je suis obligé, moi, de constater que le Pouvoir récidive, et cette fois contre l'une des institutions les plus respectées du Parlement en France et à l'étranger, ce qu'on oublie trop.

Vous persistez dans votre dessein. Quelle tristesse ! De gaieté de cœur ? Je n'en suis pas sûr. Je vous donne une impression personnelle ; je ne vous chercherai pas de querelle de personne. Seulement au cours de ces journées vous nous êtes apparu, monsieur le ministre d'Etat, permettez-moi de vous le dire, assez gêné, dans l'attitude de quelqu'un à qui la décision n'appartient pas. N'avez-vous d'ailleurs pas dit à l'Assemblée nationale, en réponse à une question qui vous était posée : « C'est le général qui décidera » ?

Pendant que vous vous débattiez pour soutenir une thèse qui n'est visiblement pas entièrement la vôtre, non, vous sentiez certainement peser sur vous un regard invisible venant d'en haut, qui scrutait votre démarche intellectuelle pas à pas, un peu comme l'œil qui, du fond de la tombe, poursuivait Caïn.

Et voilà pourquoi, malgré toutes les démonstrations éclatantes qui ruinent votre thèse, malgré la démonstration irréfutable du danger que cette réforme, si elle était votée, entraînerait pour

le pays, vous persistez, vous et votre gouvernement. Persistance vraiment diabolique !

Une fois de plus, n'ayant pas le droit, vous le prenez. Une fois de plus, par une interprétation abusive des textes, vous trompez l'opinion. Une fois de plus, vous foulez aux pieds les lois de vote pays et la Constitution de la France, cette garantie suprême des droits et des libertés du citoyen.

Monsieur le ministre, à chacun son destin. Vous, vous avez entrepris de démanteler systématiquement les libertés démocratiques et de ruiner la République. Notre destin à nous, républicains et démocrates, fidèles à la raison, au respect de la loi et à la démocratie véritable, est de combattre votre action, d'aider à reconstruire ce que votre mauvais génie s'efforce de détruire.

J'ai dit en montant à cette tribune : « Je viens prendre acte ». Je dis en terminant : « Je viens prendre date ». Contre votre référendum uniquement plébiscitaire nous agissons. Non, la page n'est pas tournée. Il se trouvera assez de républicains, assez d'hommes et de femmes attachés à la démocratie en France pour combattre vos projets, pour révéler aux Français la duperie dont ils risquent d'être les victimes et les dangers vers lesquels on les conduit. Craignez alors que le réveil ne soit trop rude car, messieurs du Gouvernement, il vient un jour où les peuples, enfin éclairés, refusent de pardonner à ceux qui les ont abusés. (*MM. les sénateurs siégeant à gauche et au centre gauche se lèvent et applaudissent longuement. — Applaudissements sur quelques travées à l'extrême gauche et à droite. L'orateur, en regagnant sa place, est félicité par ses amis.*)

M. Dominique Pado. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pado.

M. Dominique Pado. Même si les explications données par M. le ministre d'Etat, certes d'un vif intérêt, ne m'ont pas satisfait, je dois reconnaître, jeune sénateur, que j'ai été passionné par ce débat dont la tenue aura certainement frappé l'opinion publique. Finalement, puisque nous avons eu le bonheur de le voir diffusé par la télévision, monsieur le président, je suis persuadé...

M. Gaston Monnerville. Il n'a pas été diffusé cette nuit, vous l'avez remarqué, mes chers collègues.

M. Dominique Pado. Il aurait fallu une émission télévisée de nuit, mais j'espère que vous l'aurez demain.

M. Gaston Monnerville. On l'a à l'Assemblée nationale, régulièrement.

M. Dominique Pado. Je crois très sincèrement que c'est le Sénat qui a gagné la partie pendant ces trois jours de débats.

Monsieur le ministre, vous nous avez donné beaucoup d'informations et je crois que maintenant vous pourriez nous faire une confidence. Je voudrais vous poser la question suivante : quand aura lieu le référendum ? La question est nette, claire et précise et je serais heureux que vous puissiez me répondre à ce sujet.

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

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je répondrai sur ce dernier point que le référendum aura lieu quand, le Gouvernement l'ayant proposé, le Président de la République le décidera pendant une session parlementaire, conformément à la Constitution. Je ne puis en dire plus.

M. Dominique Pado. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Pado.

M. Dominique Pado. Au début de cette séance, vous avez reproché à certains de nos collègues de faire état de confidences. Je regrette, monsieur le ministre d'Etat, que vous préférerez donner vos informations sur les antennes plutôt qu'au Sénat. En effet hier soir, sur les ondes d'un poste périphérique, vous avez donné le quantième de l'année fixée pour le référendum, mais vous n'avez pas voulu préciser davantage. Eh bien ! je constate que ces confidences dont vous vous plaigniez, vous les réservez à d'autres qu'à nous, qui méritons aussi de les connaître. (*Applaudissements au centre, à gauche et sur quelques travées 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. Effectivement, j'ai déclaré hier soir à Europe n° 1 que le référendum aurait lieu en 1969. Je n'ai pas l'impression d'avoir fait ainsi une grande révélation. Je ne puis indiquer à quel moment de l'année 1969 il aura lieu. Je ne crois pas que votre reproche soit justifié. La différence est fondamentale entre les propos privés dont il était question tout à l'heure et l'information à laquelle vous faites allusion. Je ne pense pas tout de même que vous considérez comme propos privés ce qui est dit à Europe n° 1.

Rassurez-vous, je ne vais pas reprendre la controverse juridique qui s'est instituée très naturellement ce soir entre M. le président Monnerville et moi-même.

Je demande cependant la permission de formuler quelques réflexions ; car, dans un débat de cette importance et, je l'accorde volontiers, de cette qualité, il est indispensable qu'à aucun degré il ne puisse rester d'ambiguïté sur la position de chacun.

Le président Monnerville a qualifié d'hypothèses d'école les raisonnements juridiques que je présentais. Je tiens à faire constater que, pour ma part, je n'ai jamais employé l'expression d'hypothèses d'école.

M. Gaston Monnerville. C'est moi qui l'ai employée !

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. J'entends bien ; dans mon esprit, je n'énonçais pas en tant qu'hypothèse d'école ce que je présentais, mais comme un raisonnement juridique, qu'on peut trouver mauvais, mais que, personnellement, j'estime rigoureux.

Quant à la coutume constitutionnelle, vous vous êtes étonné qu'un professeur de droit puisse soutenir pareille thèse. Très modestement, je répondrai que, si je suis professeur des facultés de droit, j'y suis professeur d'économie politique. Ce n'est donc point mon titre professionnel que j'invoquerai ici, mais celui d'un professeur de droit public beaucoup plus qualifié, doyen honoraire de la faculté de droit de Paris, qui ne passe pas pour être un fanatique du pouvoir, comme on dit ; je veux parler du doyen Vedel qui, dans un article que vous connaissez certainement, monsieur le président, paru il y a quelques semaines dans le journal *Le Monde*, a présenté et soutenu la thèse de la coutume. Il n'en résulte pas nécessairement que cette thèse soit juste, mais cela doit conduire à ne pas trop s'étonner qu'un professeur des facultés de droit puisse être d'accord avec M. le doyen Vedel.

Non, je n'ai pas dit, monsieur le président, que par référendum le peuple pouvait déléguer tous ses pouvoirs au Président de la République ; cela aurait été précisément le contraire des thèses que je soutenais ; je n'ai pas admis que le peuple pouvait déléguer au Président de la République son pouvoir constituant, puisque j'ai précisément considéré qu'il ne pouvait pas le déléguer dans la conception — je ne dis pas l'hypothèse d'école — qui était celle de Léon Blum et qui était celle adoptée positivement par le peuple français le 21 octobre 1945.

Vous avez dit, monsieur le président, que je paraissais gêné.

M. Gaston Monnerville. C'est l'impression générale.

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Je l'ai été en effet, parce que, dès le début de ma présence ici, j'ai senti chez un petit nombre de sénateurs qu'ils entendaient tirer parti de ma personne et de ma filiation. Je n'ai pas à me cacher et à me renier ; mais, pour les raisons que j'ai évoquées, je ne concevais pas ainsi un tel débat.

Monsieur le président, je n'ai pas un seul instant mis en doute votre sincérité dans les thèses que vous défendiez ; c'est pourquoi je regrette que vous ayez mis les miennes en doute aujourd'hui.

Je terminerai sur la citation que vous avez faite du message du général de Gaulle à Brazzaville. Implicitement, cela voulait dire, et chacun l'a compris, que ce que se propose à l'heure actuelle de faire le général de Gaulle et son gouvernement est assimilable à ce que faisait ou ce que se proposait de faire le maréchal Pétain sous l'occupation.

S'il y a quelqu'un qui ne peut pas mériter un tel reproche, ni donner lieu à une telle comparaison, c'est bien le général de Gaulle ! Mais j'ajoute, monsieur le président, qu'il y a une différence essentielle, c'est que c'est en vertu d'un vote libre d'une France libérée, le 21 octobre 1945, que le général de Gaulle a mis fin, dans les formes démocratiques les plus scrupuleuses et dont j'ai expliqué tout à l'heure ici le détail, à la Constitution de 1875.

M. Marcel Champeix. Il n'a pas libéré la France tout seul !

M. Gaston Monnerville. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Monnerville.

M. Gaston Monnerville. Je n'ai pas l'intention, et chacun le comprend, de prolonger cette controverse ; mais il est normal que je désire répondre à M. le ministre d'Etat. Je m'excuse donc auprès de vous, mes chers collègues, de vous demander encore quelques secondes d'attention.

Je vais commencer par la fin : j'ai lu les textes organiques signés Charles de Gaulle contre la procédure employée par le maréchal Pétain pour remplacer la Constitution de 1875 par la sienne. Je suis pleinement d'accord avec lui, avec ce qu'il a écrit, c'est ce que j'ai soutenu à cette tribune. Respecter le texte écrit, respecter l'autorité des deux chambres, ne pas violer la loi, voilà ce que cela veut dire ! Cela n'a rien à voir avec la Résistance. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit car comparer le général de Gaulle au maréchal Pétain à l'occasion de cela, c'est beaucoup solliciter les paroles que j'ai prononcées. Je crois être assez connu, je ne suis pas de ceux qui se mettent en avant, mais je dois rappeler que j'eus l'honneur, à cette tribune, à l'assemblée consultative, lorsque Strasbourg a été libéré, le général de Gaulle étant assis là, de rendre hommage au grand résistant qu'il était. Mais cela n'a rien à voir avec notre débat et je regrette qu'aujourd'hui ce soit vous, monsieur le ministre, qui fassiez si peu de cas de la Constitution de votre pays, alors que le général de Gaulle protestait à juste titre lorsque le maréchal Pétain refusait de s'incliner devant les lois constitutionnelles de la France. Voilà la seule comparaison que j'ai voulu faire et vous ne pouvez pas me donner tort sur ce point.

Je n'ai pas mis en doute votre sincérité, mais je comprends que vous soyez un peu écorché vif depuis quelques jours. Je n'ai rien dit en ce qui vous concerne et j'admets que vous soyez très gêné. J'ai dit que ce n'était pas de votre faute ; il fallait que vous souteniez cette thèse qui avait grand besoin d'être soutenue parce que justement cela montre une grande probité d'esprit...

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Alors, croyez-moi lorsque je dis que je suis sincère.

M. Gaston Monnerville. Pas entièrement !

(*M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat, et M. Olivier Guichard, ministre délégué, quittent la salle des séances.*)

Vous pouvez partir, messieurs du Gouvernement ; juridiquement, en tout cas, vous avez soutenu une thèse de droit à laquelle vous ne croyez pas.

Quant au doyen Vedel, il a écrit deux articles dans *Le Monde*. Dans le premier, il disait qu'en 1962 il avait eu quelques scrupules, qu'il avait hésité en effet, que l'on pouvait discuter sur l'article 11 et sur l'article 89 ; mais il ajoutait et vous me permettez de citer cette phrase que j'ai retenue parce qu'elle m'a touché au cœur : « ... mais devant l'argumentation invincible du président Monnerville, je comprends, je m'incline... » C'est à la fin de son deuxième article qu'il déclarait : « Certains pourraient dire » — ce qu'a déclaré M. le ministre d'Etat — « que le vote de décembre 1962 du peuple français pouvait créer une coutume. La question pouvait se poser ». C'est tout. Mais il n'a jamais dit que cela avait créé une coutume.

M. Coste-Floret, professeur de droit public, lui a répondu dans un article que je possède et a démontré que la question ne pouvait pas se poser, qu'il n'y avait pas de coutume, mais trois textes précis et c'est lui qui a employé cette expression à la fin de son article « ... et même si c'était vrai, une fois n'est pas coutume ». (*Applaudissements.*)

M. le président. Les incidents qui viennent de se produire sont regrettables, mais je ne pense absolument pas que le président Monnerville ait voulu mettre en cause la sincérité de M. le ministre d'Etat dont je déplore le départ...

M. Gaston Monnerville. Il résulte de mes paroles.

M. le président. ... car manifestement il s'agit d'un malentendu.

Personne ne demande plus la parole ?...

Le débat est clos.

— 10 —

FAIT PERSONNEL

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, pour un fait personnel.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. J'ai quelque scrupule à prendre la parole maintenant que M. le ministre est parti. Je voulais simplement lui dire qu'il a dû, et c'est bien excusable, oublier que j'avais en son temps pris son accord pour évoquer nos deux entretiens du mois d'août. Il existe dans cette maison, vous le savez mieux que personne, monsieur le président, un intergroupe dit des sénateurs démocrates qui compte 110 sénateurs environ, issus des groupes indépendants, paysans, M. R. P. et gauche démocratique. Or cet intergroupe a été convoqué pour le mercredi 4 septembre — je suis sorti de l'hémicycle pour vérifier la date — à 15 heures, par son président M. Colin, pour entendre M. Duhamel faire un rapport des conversations qu'il avait eues, de son côté, avec M. le ministre d'Etat sur le problème de la réforme de la région et de la réforme du Sénat. Et la veille, ou peut-être l'avant-veille, j'ai téléphoné à M. le ministre d'Etat pour lui demander si je pouvais, compte tenu de cette réunion et de son objet, faire état de nos échanges de vues, auxquels il m'avait demandé de garder jusque-là un caractère confidentiel. Il m'a donné personnellement son accord et, après M. Duhamel, j'ai donc fait un compte rendu à notre intergroupe, puis, par la suite, à notre groupe de la gauche démocratique. Voilà pourquoi je n'ai pas jugé utile de lui en reparler avant la présente séance.

M. le président. Je considère l'incident comme clos.

— 11 —

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Nomination du représentant du Sénat.

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission des affaires sociales a présenté une candidature pour un organisme extraparlamentaire.

Le délai d'une heure prévu par l'article 9 du Règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature validée et je proclame Mme Marie-Hélène Cardot représentant du Sénat au sein du conseil supérieur du service social.

— 12 —

TRANSMISSION DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à modifier la loi du 31 décembre 1903 relative à la vente des objets abandonnés chez les ouvriers et industriels.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 115, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relative au placement des artistes du spectacle.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 117, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative à la publicité des offres et demandes d'emploi par voie de presse.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 118, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à réglementer les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce et modifiant la loi n° 60-580 du 21 juin 1960 interdisant certaines pratiques en matière de transaction portant sur des immeubles et des fonds de commerce et complétant l'article 408 du code pénal.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 119, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan. (*Assentiment.*)

— 13 —

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Léon Jozeau-Marigné un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à compléter les articles 832, 832-1 et 832-2 du code civil (n° 66, 1968-1969).

Le rapport sera imprimé sous le n° 114 et distribué.

— 14 —

REGLEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel pourrait être l'ordre du jour des séances d'aujourd'hui jeudi 19 décembre.

A onze heures, première séance publique.

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 conformer 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°s 2 (1968-1969), 55 (1965-1966) et 88 (1968-1969).]

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé à un scrutin public lors du vote sur l'ensemble.

A quinze heures, deuxième séance publique :

1. — Discussion des conclusions du rapport de la commission chargée d'examiner une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat. [N°s 58 et 97 (1968-1969). — M. Edouard Le Bellegou, rapporteur.]

2. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de l'expertise douanière et modifiant diverses dispositions du code des douanes. [N°s 49 et 110 (1968-1969). — M. Raymond Brun, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan.]

3. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, remplaçant le général d'armée Catroux dans la première section du cadre des officiers généraux de l'armée de terre et le maintenant sans limite d'âge dans cette position. [N°s 105 et 112 (1968-1969). — M. Maurice Carrier, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.]

4. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au personnel enseignant de l'Ecole polytechnique. [N°s 104 et 111 (1968-1969). — M. Pierre Giraud, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.]

5. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics. [N°s 69 et 98 (1968-1969). — M. André Mignot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

6. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 51-59 du 18 janvier 1951 relative au nantissement de l'outillage et du matériel d'équipement. [N°s 65 et 89 (1968-1969). — M. Roger Poudonson, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

7. — Discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à compléter les articles 832, 832-1 et 832-2 du code civil. [N^{os} 66 et 114 (1968-1969). — M. Léon Jozeau-Marigné, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

8. — Discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'exercice du droit syndical dans les entreprises. — M. Jean Gravier, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

9. — Discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant régime fiscal de certains investissements dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie. — M. Jean-Marie Louvel, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

10. — Discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie. — M. René Jager, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

11. — Discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi relatif à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. — M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.

12. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe. — M. Pierre Schiele, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

13. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle [N^o 103 (1968-1969). — M. Eugène Romaine, rapporteur de la commission des affaires sociales.]

14. — Discussion éventuelle de textes en navette.

En outre, il sera procédé au cours de cette séance, vers 16 heures, à la prestation de serment des juges titulaires et suppléants de la Haute Cour de justice, élus par le Sénat les 21 novembre et 5 décembre 1968.

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 jeudi 19 décembre à quatre heures quarante-cinq minutes.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
MARCEL PÉDOUSSAUD.*

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 18 DECEMBRE 1968

(Application des articles 76 et 78 du règlement.)

899 — 18 décembre 1968. — **M. Jean Nayrou** expose à **M. le ministre des armées** que dans certains camps les jeunes soldats ne reçoivent que de faibles rations peu compatibles avec les exercices que l'on exige d'eux et lui demande quelles mesures sont prises pour assurer une alimentation convenable et aussi semblable que possible entre les corps et les régions.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 18 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. »

8090. — 18 décembre 1968. — **M. Marcel Fortier** expose à **M. le ministre de l'économie et des finances** qu'en raison du retard, consécutif aux événements des mois de mai et juin 1968, dans le recouvrement du solde de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour 1967, dû par certains contribuables, la date du recouvrement à ce titre sera très voisine de la date à laquelle devra être effectué le versement du premier tiers provisionnel de l'I. R. P. P. pour 1968. Il lui demande de vouloir bien donner à ses services les instructions nécessaires pour que soit différé d'un mois la perception du premier acompte à percevoir en 1969.

8091. — 18 décembre 1968. — **M. Jean Nayrou** rappelle à **M. le ministre de l'agriculture** que des cerfs et des biches ont été lâchés voici une dizaine d'années dans la forêt domaniale du consulat de Foix grâce à l'action du conseil supérieur de la chasse ; que la chasse au cerf a été autorisée en 1968 selon le plan de chasse ; qu'il est maintenant demandé à la société de payer les bêtes composant le tableau de chasse et lui demande sur quelles dispositions se base l'office national des forêts pour exiger ce paiement.

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

DE LA

séance du mercredi 18 décembre 1968.

SCRUTIN (N° 29)

Sur l'ensemble du projet de loi relatif au permis de construire, modifié par les amendements n°s 1, 5 et 6 de la commission des affaires économiques, acceptés par le Gouvernement. (Vote unique en application de l'article 44 de la Constitution.)

Nombre des votants.....	272
Nombre des suffrages exprimés.....	158
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	80
Pour l'adoption	151
Contre	7

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour :

MM. Ahmed Abdallah. Hubert d'Andigné. Louis André. André Armengaud. Jean Aubin. Jean de Bagneux. Octave Bajeux. Hamadou Barkat Gourat. Edmond Barrachin. Maurice Bayrou. Joseph Beaujannot. Jean Bertaud. Jean-Pierre Blanc. René Blondelle. Raymond Bonnefous (Aveyron). Georges Bonnet. Pierre Bouneau. Amédée Bouquerel. Jean-Eric Bousch. Robert Bouvard. Martial Brousse (Meuse). Pierre Brun (Seine-et-Marne). Raymond Brun (Gironde). Robert Bruyneel. Mme Marie-Hélène Cardot. Pierre Carous. Maurice Carrier. Léon Chambaretaud. Adolphe Chauvin. Albert Chavanac. Pierre de Chevigny. André Colin. (Finistère). Francisque Collomb. Yvon Coudé du Foresto. Roger Courbatère. Louis Courroy. Jean Deguise. Alfred Dehé. Claudius Delorme. Henri Desseigne. André Diligent. Paul Driant. Hector Dubois (Oise). Charles Durand (Cher). Hubert Durand (Vendée). Yves Durand (Vendée).	François Duval. Jean Errecart. Fernand Esseul. Yves Estève. Charles Ferrant. Jean Fleury. Marcel Fortier. André Fosset. Pierre Garet. Lucien Gautier. (Maine-et-Loire). Victor Golyan. Jean Gravier (Jura). Robert Gravier (Meurthe-et-Moselle). Louis Gros. Paul Guillaumot. Louis Guillou. Roger du Halgouet. Yves Hamon. Baudoin de Haute-cloque. Jacques Henriet. Roger Houdet. René Jager. Eugène Jamain. Léon Jozeau-Marigné. Louis Jung. Michel Kauffmann. Alfred Kieffer. Michel Kistler. Jean de Lachomette. Maurice Lalloy. Marcel Lambert. Robert Laurens. Arthur Lavy. Jean Lecanuet. Jean Legaret. Modeste Legouez. Marcel Legros. Marcel Lemaire. Bernard Lemarié. François Levacher. Robert Liot. Jean-Marie Louvel. Ladislas du Luart. Pierre Maille (Somme). Georges Marie-Anne. Louis Martin (Loire). Jean-Baptiste Mathias. Michel Maurice-Bokanowski. Jacques Maury. Jacques Ménard. Roger Menu. André Mignot.	Paul Minot. Michel Miroudot. Marcel Molle. Max Monichon. René Monory. Claude Mont. Geoffroy de Montalembert. André Monteil. Lucien de Montigny. Léon Motais de Narbonne. Jean Natali. Jean Noury. Marcel Nuninger. Dominique Pado. Henri Parisot. François Patenôtre. Marc Pauzet. Paul Pelleray. Albert Pen. Lucien Perdereau. Guy Petit. Paul Piales. André Picard. Jacques Piot. Alfred Poroï. Georges Portmann. Roger Poudonson. Marcel Prélot. Henri Prêtre. Jacques Rastoin. Georges Repiquet. Paul Ribeyre. Jean Sauvage. Pierre Schiele. François Schleiter. Robert Schmitt. Robert Soudant. Jacques Soufflet. Pierre-Christian Taittinger. Henri Terré. Louis Thioleron. René Tinant. Jean-Louis Tinaud. René Travert. Raoul Vadepiéd. Amédée Valeau. Jacques Vassor. Jean-Louis Vigier. Robert Vignon. Joseph Voyant. Michel Yver. Joseph Yvon. Charles Zwicker.
---	---	--

Ont voté contre :

MM. Charles Cathala. Michel Chauty. Jean Colin (Essonne).	Paul Guillard. Marcel Martin (Meurthe-et-Moselle).	Pierre Prost. Maurice Sambron.
--	---	-----------------------------------

Se sont abstenus :

MM.
Emile Aubert.
André Aubry.
Clément Balestra.
Pierre Barbier.
Jean Bardol.
Jean Barroux.
Jean Bène.
Aimé Bergeal.
Jean Berthoin.
Roger Besson.
Auguste Billiemaz.
Jean-Pierre Bianchet.
Raymond Boin.
Edouard Bonnefous
(Yvelines).
Raymond Bossus.
Marcel Boulangé.
Pierre Bourda.
Joseph Brayard.
Marcel Brégégère.
Louis Brives.
Pierre Brousse
(Hérault).
Henri Caillavet.
Jacques Carat.
Roger Carcassonne.
Marcel Champeix.
Fernand Chatelain.
Georges Cogniot.
André Cornu.
Antoine Courrière.
Maurice Coutrot.
Mme Suzanne
Crémieux.
Georges Dardel.
Marcel Darou.

Michel Darras.
Léon David.
Roger Delagnes.
Jacques Descours
Desacres.
Emile Dubois (Nord).
Jacques Duclos.
Baptiste Dufeu.
André Dulin.
Emile Durieux.
Pierre de Félice.
Jean Filippi.
Marcel Gargar.
Roger Gaudon.
Abel Gauthier.
(Puy-de-Dôme).
Jean Geoffroy.
François Giacobbi.
Pierre Giraud.
Mme Marie-Thérèse
Goutmann.
Lucien Grand.
Léon-Jean Grégory.
Marcel Guislain.
Raymond Guyot.
Henri Henneguelle.
Gustave Héon.
Lucien Junillon.
Jean Lacaze.
Mme Catherine
Lagatu.
Georges Lamousse.
Adrien Laplace.
Robert Laucournet.
Charles Laurent-
Thouverey.
Guy de La Vasselais.

Edouard Le Bellegou.
Fernand Lefort.
Jean Lhospied.
Pierre Mailhe
(Hautes-Pyrénées).
Pierre Marcihacy.
Paul Massa.
Pierre-René Mathey.
Marcel Mathy.
André Méric.
André Messager.
Léon Messaud.
Gérard Minvielle.
Paul Mistral.
Gaston Monnerville.
Gabriel Montpied.
Roger Morève.
André Morice.
Louis Namy.
Jean Nayrou.
Gaston Pams.
Guy Pascaud.
Paul Pauly.
Jacques Pelletier.
Jean Périquier.
Jules Pinsard.
Auguste Pinton.
Fernand Poignant.
Mlle Irma Rapuzzi.
Joseph Raybaud.
Etienne Restat.
Léon Rogé.
Eugène Romaine.
Vincent Rotinat.
Alex Roubert.
Georges Rougeron.

Guy Schmaus.
Abel Sempé.
Charles Sinsout.
Edouard Soldani.
Marcel Souquet.

Charles Suran.
Edgar Tailhades.
Louis Talamoni.
Henri Tournan.
Fernand Verdeille.

Maurice Vérillon.
Jacques Verneuil.
Hector Viron.
Raymond de Wazières.

N'ont pas pris part au vote :

MM.
Jean-Marie Bouloux.
Roger Duchet.

Alfred Isautier.
Henri Lafleur.
Henri Longchambon.

Henry Loste.
Marcel Pellenc.

Absents par congé :

MM. le général Antoine Béthouart et Charles Bosson.

N'ont pas pris part au vote :

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre des votants.....	271
Nombre des suffrages exprimés.....	159
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	80
Pour l'adoption	152
Contre	7

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.