

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 octobre 1968.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*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,*

PRÉSENTÉE

Par M. Marcel PRÉLOT,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La Constitution de 1958 ne permet de modification au recrutement du Sénat qu'avec le consentement formel de celui-ci.

Cette exigence est posée explicitement à l'article 89 pour les lois constitutionnelles et à l'article 46 pour les lois organiques. Elle se trouve aussi sous-jacente à l'ensemble de la Constitution,

telle qu'elle a été rédigée sur les bases de la loi d'habilitation du 3 juin 1958 et telle que l'ont approuvée en Métropole 18 millions de suffrages.

Une telle situation, qui assure à la Haute Assemblée une protection juridique particulière, lui impose en contrepartie une obligation morale.

Le droit écrit écarte d'elle la menace d'une contrainte provenant du Gouvernement ou de l'autre Assemblée. Elle confie son existence même et ses modalités essentielles à la vigilance du Président de la République (art. 5).

Mais cette situation privilégiée fait aussi un devoir à la Haute Assemblée de prendre elle-même l'initiative d'une réforme ou de l'accepter si l'intérêt général l'impose et si l'opportunité en devient manifeste.

La Constitution de 1958 et les lois la complétant ayant confirmé son recrutement, le Sénat n'avait pas jusqu'ici à y toucher. Il était sage de demeurer dans l'expectative et de n'entamer que le moins possible la réserve de sièges devenus vacants à la suite de la naissance des nouveaux Etats d'Outre-Mer.

Cette attente n'avait pas à prendre fin :

— tant que n'aurait pas été achevé le cycle complet des renouvellements triennaux : il était, psychologiquement peu souhaitable de bouleverser en cours de route la répartition des sièges ou la composition du corps électoral. Tel a été du moins le sentiment de votre Commission des Lois et du Sénat lui-même lorsque furent créés les nouveaux sièges de la région parisienne ;

— tant que de nouveaux recensements ne permettraient pas de connaître et de suivre avec plus de précision les mouvements de population ;

— tant que les mesures de régionalisation n'auraient pas dépassé le stade expérimental de la déconcentration et le domaine réglementaire.

Aujourd'hui, par contre, ces préalables sont réunis et le Sénat doit lui-même faire connaître ses intentions réformatrices.

Déjà notre proposition de loi n° 210, tendant à reconnaître aux circonscriptions d'action régionale le caractère de collectivités territoriales avait, en juillet dernier, posé un premier jalon et la proposition qui suit vous aurait été soumise, en tout état de cause, même si, après l'ouverture de la 4^e législature, ne s'étaient pas fait entendre les voix de M. le Président de la République et de M. le Premier Ministre.

Notre souci est d'écartier ici toute controverse avec les plus hautes personnalités de l'Etat dont, au surplus, les desseins demeurent encore au plan des manifestations d'intention. Mais il nous semble que le Sénat ne saurait, par son silence, accréditer l'opinion qu'il est opposé à toute réforme et qu'il se refuse délibérément à la rédaction de textes précis.

Le Gouvernement lui-même devrait, le premier, souhaiter une discussion publique de nos propositions.

Si notre texte (ou tout autre voisin) était adopté, une issue serait trouvée à une situation étrange où le principal intéressé ne participe pas à l'étude des décisions le concernant et est condamné sans être entendu à des mutations radicales.

A l'inverse, si le Sénat ne parvenait pas — ce qu'à Dieu ne plaise — à présenter à l'Assemblée Nationale des propositions législatives valables, le Gouvernement verrait une importante partie de l'opinion non sans doute légitimer en droit son attitude, mais l'excuser en fait.

Le Sénat doit donc affirmer sa large volonté d'autoréformation, en y posant seulement deux limites :

— quant au fond, le respect de sa propre nature politique et de son fondement territorial ;

— quant à la forme, l'utilisation stricte des procédures constitutionnelles.

Besoin donc est de rechercher d'abord les traits d'une réforme authentique, d'envisager ensuite les voies et moyens de son accomplissement.

I. — Les conditions d'une réforme authentique.

Une réforme n'est authentique que si elle conserve assez du passé pour ne pas se confondre avec une abolition ; que si elle accueille assez du présent pour être vivante ; que si elle est assez cohérente pour mordre sur l'avenir.

Ceci implique que la réforme du Sénat assure à son nouveau recrutement :

- la continuité ;
- la réceptivité ;
- l'homogénéité.

1. — LA CONTINUITÉ :

Le respect de la continuité s'impose particulièrement vis-à-vis d'un organe qui sera bientôt séculaire.

Le Sénat de 1875 est la seule institution qui, depuis l'ancien régime, ait eu la consécration de la durée. Sans doute, en notre temps où les fureurs iconoclastes s'emparent des clercs eux-mêmes et battent les autels, l'ancienneté apparaît à certains plus comme une tare que comme une vertu, il n'en reste pas moins que lorsqu'à la durée s'est jointe l'efficacité, celle-ci est l'un des plus sûrs critères de la valeur d'une institution.

Nous ne reviendrons pas ici sur le rôle capital joué par le Sénat de la III^e République. Il suffit de rappeler que les trois plus grands ministères, celui de Waldeck Rousseau, qui abattit les factions, celui de Clemenceau qui arracha la victoire, celui de Poincaré qui restaura la monnaie et donna à la France les seules années heureuses de l'entre-deux guerres, étaient des ministères sénatoriaux.

Incontestablement, cette autorité du Sénat était largement due à son recrutement. En 1875, après de longs tâtonnements, avaient été donnés à la Chambre haute les fondements solides de

la cellule communale. Le Sénat, ainsi, plongeait ses racines jusqu'aux extrémités du pays et, comme dit Albert Thibaudet « portait le brodequin départemental ».

En même temps était assurée à la France une réserve d'hommes politiques préparés aux tâches nationales par une longue expérience de l'administration locale, par un mandat de député, voire par un passage au Gouvernement. Sans doute, le Sénat de la III^e République ne fut pas sans critiques. Mais la seule que retienne l'histoire fut son démon de la procrastination. Celle-ci provenait moins de sa composition que d'une lacune plus ou moins voulue de la Constitution ne mettant aucune borne aux navettes.

Par contre, si les « inégalités de représentation » étaient souvent critiquées, aucune formule positive de remplacement ne parvenait à s'imposer. On devait le constater lorsqu'il s'agit de constituer la IV^e puis la V^e République.

La IV^e République, après une courte et décevante expérience, revenait, dès 1948, au système antérieur à 1940.

La V^e s'y rallia. Non seulement elle ne contesta pas la composition du corps électoral, mais elle la trouva si valable qu'elle calqua sur elle le corps électoral du Président de la République. Par ailleurs, elle le mit à l'abri des vicissitudes en accumulant, comme nous l'avons déjà dit, les obstacles à une ultérieure modification.

2. — LA RÉCEPTIVITÉ :

La ligne traditionnelle étant maintenue, rien n'interdit, et tout invite par contre, le Sénat à accepter lui-même les suggestions réformatrices qui ressortent de l'évolution démographique et sociologique de notre pays.

A cet égard il convient de rappeler qu'historiquement le Sénat lui-même a su jadis participer à sa propre réforme. Moins de dix ans après sa création, en 1884, il a élargi ses bases en établissant une certaine proportion entre la représentation et la population, comme en supprimant les sénateurs cooptés.

On doit considérer cette date comme capitale. La Constitution républicaine fut alors assurée pour un demi-siècle, long espace de temps si l'on se souvient qu'aucun autre régime n'avait, depuis 1789, dépassé dix-huit ans.

a) *Les modifications démographiques :*

Bon nombre d'esprits estiment que la composition du corps sénatorial se trouve aujourd'hui trop éloignée de la structure démographique actuelle. Le rapport de la population urbaine et de la population rurale s'est quasi inversé depuis 1876 (11 millions 977.000 habitants contre 24.929.000 lors du vote de la Constitution : 28.486.000 contre 17.757.000 en 1962).

Un accord général peut sans doute s'établir sur la base d'une représentation accrue des départements les plus peuplés et sur le renforcement de l'électorat urbain. Toutefois, il y a à l'une et à l'autre orientation des limites à ne pas dépasser. L'une des vertus du bicamérisme est de donner au pays une représentation différente grâce à l'existence de deux chambres. Si les exigences numériques sont déterminantes dans la formation de l'assemblée populaire, elles doivent, dans la chambre haute, se combiner avec d'autres considérations. Sans aller jusqu'à l'égalité de représentation qui dans certaines constitutions fédérales est établie entre des Etats de population et de territoire fort inégaux, on doit pondérer la représentation de telle sorte que les parties du territoire les moins peuplées conservent une influence dans les affaires du pays et ne soient pas vouées à un dépérissement irrémédiable. Même apparemment sur-représentés les milieux ruraux sont en état d'infériorité par rapport aux métropoles où se concentre l'influence intellectuelle et technique.

Il serait foncièrement illogique d'accomplir matériellement de grands efforts pour éviter une excessive concentration urbaine et de hâter la désertion des campagnes et le déclin des petites villes en supprimant leur représentation ou en ne leur en laissant qu'une part trop faible pour se faire encore entendre.

b) *L'importance des forces collectives :*

Les débuts du phénomène associationniste datent des lois de 1884 et de 1901 ; son essor, déjà particulièrement sensible après la première guerre mondiale, s'est considérablement accentué après la seconde. Il a trouvé son expression institutionnelle dans le Conseil économique des trois Républiques. Issu en 1925 d'un décret, légalisé en 1936, constitutionnalisé en 1946 et en 1958, cet organe n'a

cependant pas pris dans notre vie publique l'importance que ses promoteurs lui assignaient et que la compétence de ses membres ainsi que la valeur de leurs travaux lui permettaient d'ambitionner.

Aujourd'hui d'aucuns imaginent imposer son audition à l'Assemblée et au Gouvernement en l'intégrant dans le Sénat dont, par là même, le « rajeunissement » serait assuré.

Nous ne discuterons pas cette suggestion ; elle ne peut qu'être rejetée *a priori* car elle annulerait au fond les progrès vers le bicamérisme effectif que voulait apporter la Constitution de 1958. A l'inverse, si des organes syndicaux ou même corporatifs se voyaient reconnaître des pouvoirs de décision, elle provoquerait une véritable révolution dans la conception même de l'Etat.

3. — L'HOMOGENÉITÉ :

Un tel amalgame implique qu'une conciliation serait possible entre les deux conceptions intellectuellement et juridiquement différentes du mandat politique et du mandat professionnel.

Le mandat politique est, depuis 1789, un pouvoir de vouloir pour la Nation ; il est général et exercé librement par son titulaire. Le mandat professionnel est la représentation d'un intérêt propre à une certaine catégorie d'individus ; il est particulier et impératif.

Les mandats professionnels ne pouvant être transformés en mandats politiques, ce seront les mandats politiques qui seront ramenés à des mandats d'intérêt. Les sénateurs territoriaux ne seront plus les représentants de la Nation mais les délégués des intérêts d'une portion du territoire.

On peut, par contre, sans abandonner les principes fondamentaux de notre droit, rechercher à travers la région une représentation politique épousant davantage sa contexture sociologique, des collèges différents étant constitués sur une base socio-professionnelle.

D'intéressantes suggestions ont déjà été faites dans ce sens. Si les difficultés sont grandes, elles ne sont pas insurmontables. En étudiant maintenant les voies et moyens de la réforme, nous indiquerons l'approche qui nous paraît devoir être la plus efficace.

II. — Les voies et moyens.

1. — LA FILIÈRE LÉGALE :

Une réforme du Sénat, soucieuse de maintenir sa continuité tout en s'accordant à l'évolution démographique et sociologique, est juridiquement aisée. *Elle n'implique même pas une révision constitutionnelle puisqu'elle peut être obtenue par la seule mise en œuvre des articles 72, 24 et 46 de la Constitution.*

Sur la base de l'article 72, la région devient une collectivité territoriale ; une loi ordinaire y suffit.

En vertu de l'article 24, la région prend rang dans la composition du Sénat.

Conformément à l'article 46, une loi organique procède au remaniement du recrutement du Sénat résultant de l'introduction de la région dans ses composantes et d'autres ajustements, notamment démographiques, qui pourraient apparaître souhaitables.

Au cours de cette dernière opération, le Sénat se trouve sous la sauvegarde d'une disposition précise de l'article 46 qui interdit, comme pour une modification de la Constitution elle-même, de lui imposer une innovation qui lui répugnerait irrévocablement.

2. — LA TRANSITION :

Il est évident que la représentation des régions dans la Chambre haute ne peut que suivre et non précéder la constitution de ces régions.

Cependant, cette attitude logique ne doit pas donner au pays le sentiment que le Sénat veut atermoyer et renvoyer sa réforme dans un lointain problématique.

Afin d'écarter cette injuste suspicion et de mettre dès maintenant la réforme en train, nous proposons que la transition soit assurée par une représentation immédiate et provisoire des régions.

L'opération pourrait être très rapidement conduite, le mode de désignation étant celui suivi pour les sénateurs représentant les Français de l'étranger. La présentation serait faite par les organes actuels de représentation régionale, c'est-à-dire les Commissions de Développement Economique Régional ; le caractère représentatif national serait conféré par la cooptation du Sénat.

Cette initiative aurait le grand intérêt de faire participer les représentants de la région elle-même à l'élaboration des modalités de sa future représentation.

3. — L'ABOUTISSEMENT :

Il reviendrait au Sénat ainsi élargi soit d'examiner un projet gouvernemental, soit d'élaborer lui-même un texte à voter conforme dans les deux Chambres.

On peut, à l'avance, s'inquiéter de la longueur et de l'incertitude d'une telle procédure, mais rien dans l'événement ne justifie la hâte à bouleverser une constitution qui vient tout juste d'avoir dix ans.

Ce serait par ailleurs oublier que l'institutionnalisation est l'œuvre du temps et, comme nous l'avons dit aussi, de la continuité. La composition du Sénat de 1875 a demandé de longs mois de discussions, mais avec de simples retouches elle a duré jusqu'à nous.

Par ailleurs, le pays a besoin d'être instruit de l'enjeu de la réforme et éclairé sur ses modalités. Il ne peut l'être démocratiquement que par des débats publics poursuivis dans les deux Chambres.

Notre initiative a pour but essentiel de les provoquer. Elle se traduit dans la proposition de loi organique suivante que nous vous demandons de bien vouloir adopter :

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article premier.

Les collectivités territoriales dont, conformément à l'article 24 de la Constitution, le Sénat assure la représentation sont la commune, le département et la région.

Art. 2.

Dès la constitution définitive des organes régionaux, une loi organique procédera au remaniement de la composition du Sénat pour faire place aux nouvelles collectivités et pour tenir compte des données démographiques.

Art. 3.

La représentation régionale sera élective à deux degrés ; elle pourra comporter des collèges socio-professionnels distincts pour l'élection des délégués primaires.

Art. 4.

Afin d'assurer la participation de la région à la préparation de la loi organique visée à l'article 2 ci-dessus, les candidatures de deux sénateurs par région seront présentées par les commissions de développement économique régional, dans un délai de deux mois après la promulgation de la présente loi.

Art. 5.

Les sénateurs régionaux seront élus par le Sénat dans les mêmes conditions que les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Leur mandat cessera immédiatement après l'adoption de la loi organique visée à l'article 2 ci-dessus.

Art. 6.

La loi organique visée à l'article 2 ci-dessus déterminera les conditions de renouvellement des mandats sénatoriaux en conservant le principe du renouvellement partiel de la Haute Assemblée.