

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1968.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) 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,*

Par M. Marcel PRÉLOT,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Louis Namy, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Fernand Chatelain, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Robert Liot, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Jacques Piot, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Sénat : 2 (1968-1969) et 55 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

« Une République c'est d'abord un Sénat ». Car il n'y a pas de République sans Sénat. Dans un régime où l'hérédité est absente, seul un Sénat assure la permanence et la continuité.

Par son renouvellement partiel, il ne cesse jamais d'être en fonction ; par son rôle modérateur, il empêche les variations extrêmes de la politique nationale ; par son recrutement au sein des hommes voués à la vie publique, il est le noyau de cette « classe politique » dont tous les sociologues ont démontré l'importance.

L'histoire des trois Républiques françaises illustre ces considérations. Quand le Sénat est fort, la République est forte, et c'est la leçon de la III<sup>e</sup> République. Quand le Sénat est faible, la République est fragile, et c'est la leçon de la IV<sup>e</sup> République (que celle-ci avait au surplus admise en effectuant la révision de 1954). Quand il n'y a pas de Sénat, il n'y a bientôt plus de République, et c'est la leçon de la République de 1848.

Ces leçons avaient été comprises par les constituants de 1958, qui instituèrent une République sénatoriale dont les deux organes essentiels, le Président et la Chambre haute, avaient la même base : le corps électoral traditionnel formé des élus et des élus des élus, à deux et à trois degrés.

Mais « sénatoriale », la V<sup>e</sup> République ne l'a été que dans sa conception initiale. Votre rapporteur n'a pas à vous rappeler l'histoire, que vous avez vous-mêmes vécue depuis bientôt dix ans, des disgrâces qui nous ont atteints. Elles ne nous ont pas empêchés, toutefois, de remplir l'essentiel de notre mission législative. Un document qui va bientôt paraître, émanant du Bureau du Sénat, expliquera aux Français l'étendue et la qualité du travail accompli de 1958 à 1968.

Nous fondant sur l'œuvre réalisée, il nous est permis de dire que, réclamant le maintien d'un Sénat législateur et homogène, nous ne défendons pas des situations personnelles (au surplus bien limitées pour beaucoup d'entre nous, qui atteignent à l'extrémité du temps et des forces qu'il leur est permis de consacrer au pays),

mais un organe bientôt séculaire, le seul qui soit demeuré jusqu'ici au milieu des tempêtes, le seul 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 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.

Il ne saurait donc être question pour votre commission de proposer une atteinte quelconque à la situation du Sénat en tant que législateur et organe politique.

D'aucuns ont prétendu lui refuser ces caractères en déclarant que, puisqu'il n'avait pas le dernier mot, le Sénat ne donnait actuellement que des avis. Il n'y avait plus qu'un pas à franchir pour affirmer son simple caractère consultatif. On recourait même aux termes de la Constitution de 1946 et de son article 13 selon lequel « l'Assemblée Nationale vote seule la loi ».

Or, il est manifeste que, même si l'article 13 devait être interprété de la sorte, il n'a pas survécu à la Constitution de 1958 selon laquelle « la loi est votée par le Parlement » (art. 34) qui « comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat » (art. 24). De plus, l'article 45, repris de la révision constitutionnelle de 1954, précise que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

Ces termes, que votre rapporteur a quelque raison de savoir longuement réfléchis, signifient que le principe est l'accord des assemblées et que les modalités pour permettre à l'une de trancher en dernier ressort sont subsidiaires, qu'elles sont une sorte d'*ultima ratio* à laquelle on ne devrait avoir recours qu'après l'épuisement des facultés de conviction mutuelle.

Que la pratique soit autre, qu'il soit usé et abusé des procédures d'urgence, des votes bloqués, des commissions paritaires, n'infirmes nullement la vérité constitutionnelle qui est celle de l'égalité législative des deux chambres. Il ne dépendrait que d'une pratique différente que le principe se trouve restauré.

Par contre, le Sénat peut, sans se renier lui-même non seulement accepter mais prendre l'initiative d'une réforme de sa composition.

## TITRE I<sup>er</sup>

### La composition du Sénat.

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 le texte qui vous est proposé assure au recrutement sénatorial :

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

#### 1. *La continuité.*

L'autorité du Sénat de la III<sup>e</sup> République, que nous avons rappelée, 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<sup>e</sup> République ne fut pas sans critiques. La seule que retienne l'histoire fut son démon de la procrastination. Mais celle-ci provenait moins de sa composition que d'une lacune sans doute 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<sup>e</sup> puis la V<sup>e</sup> République.

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

La V<sup>e</sup> l'accepta d'emblée. Non seulement elle ne contesta pas la composition du corps électoral, mais elle la trouva si valable qu'elle calqua sur celle-ci le corps électoral présidentiel. Par ailleurs, il fut mis à l'abri des vicissitudes, le Sénat étant juge des modifications fondamentales qui pourraient y être apportées.

A leur égard, votre commission s'est prononcée unanimement, en maintenant le caractère politique et territorial de la représentation sénatoriale.

## 2. *La réceptivité.*

La Constitution de 1958 et les lois la complétant ayant confirmé son recrutement, le Sénat n'avait pas à y toucher immédiatement. 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 en effet moralement 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 qu'un nouveau recensement ne permettrait 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, ces préalables d'une réforme sont réunis et le Sénat se doit à lui-même de faire connaître ses intentions.

Déjà, en 1965, M. Edouard Bonnefous avait déposé la proposition de loi organique sur laquelle nous rapportons aujourd'hui élevant le nombre des sièges métropolitains à 289 afin de tenir compte des modifications démographiques.

Avec lui, bon nombre d'esprits estiment que la composition du corps électoral sénatorial se trouve trop éloignée de la présente structure démographique.

Le rapport de la population urbaine et de la population rurale s'est quasi inversé depuis 1875 (11.977.000 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 orientations, 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 cités où se concentre l'influence intellectuelle et technique. Il serait foncièrement illogique d'accomplir financièrement 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 laissant qu'une part trop faible d'influence pour se faire encore entendre.

C'est dans cet esprit et dans ces limites que votre commission a posé le principe d'une modification de la composition de l'électorat actuel, afin de tenir compte de l'évolution des données démographiques (art. 3).

A côté des modifications démographiques, un autre aspect de la transformation de notre pays doit être pris en considération : il s'agit du rapprochement de plusieurs départements dans des « circonscriptions d'action régionale » ayant des intérêts propres.

A cet égard, votre commission aurait pu prendre une attitude expectante. 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 risquerait de donner au pays le sentiment que le Sénat veut atermoyer et renvoyer sa réforme dans un lointain problématique.

Afin d'écartier cette injuste suspicion et de mettre dès maintenant la réforme en train, votre commission vous propose de créer trente-six nouveaux sièges qui seront répartis par la loi entre les circonscriptions interdépartementales et en considération de la population (art. 2, al. 1).

### 3. *L'homogénéité.*

Si, dans la ligne traditionnelle, il a été facile à votre commission d'accepter les suggestions réformatrices ressortant de l'évolution démographique et administrative de notre pays, il n'en va pas de même de la proposition, venant de divers côtés de l'horizon politique de recruter une partie du Sénat sur la base des groupements socio-professionnels existants, qualifiés parfois de « forces vives ».

Le début du phénomène associationniste date 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 sous les trois Républiques son expression institutionnelle dans le Conseil économique et social.

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. Et cette idée séduit à la fois les corporatistes autoritaires et certains syndicalistes novateurs.

Cependant, un tel amalgame a été rejeté unanimement par votre commission non seulement en raison des difficultés pratiques qu'il présente, mais plus encore pour des raisons de principe. Une conciliation autre que verbale est impossible entre les deux conceptions philosophiquement 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 accepté 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 sont les mandats politiques qui seraient ramenés à des mandats d'intérêt. Les sénateurs territoriaux ne seraient plus les représentants de la Nation, mais les délégués des intérêts d'une portion du territoire.

Par suite, ce n'est pas le Conseil qui deviendrait Sénat, mais le Sénat qui deviendrait Conseil.

De la sorte seraient annulés, au fond, les progrès vers le bicamérisme que représentait la Constitution de 1958 par rapport à sa devancière dans sa forme initiale. Aussi ne peut-on que s'étonner de voir cette thèse soutenue aujourd'hui par des personnalités qui, dans l'opposition, ont été les champions du bicamérisme et qui, en 1958, se sont proposées de le renforcer.

A l'inverse, on provoquerait une véritable révolution dans la conception même de l'Etat si des organes corporatifs ou syndicaux se voyaient reconnaître des pouvoirs de décision. Alors il faudrait aller jusqu'au bout et chercher une solution soit du côté de la péninsule Ibérique, soit du côté de la Yougoslavie, mais ce sont là des nostalgies que n'a point votre commission.

## TITRE II

### **La collaboration avec le Conseil économique et social.**

Si votre commission écarte vigoureusement la fusion du Sénat et du Conseil économique dans une seule assemblée consultative, elle s'est cependant préoccupée de l'amélioration du travail législatif qui pourrait résulter d'une collaboration avec le Conseil économique et social. Elle a pensé également qu'un contact direct et personnel entre sénateurs et conseillers pourrait produire les avantages attendus d'une fusion sans avoir les inconvénients d'une confusion. Ici comme ailleurs s'impose l'adage scolastique qu' « il faut distinguer pour unir ».

D'abord, votre commission a pensé qu'il fallait donner au Conseil la plénitude de sa compétence consultative. Or, on trouve à côté des ministères et des bureaux plusieurs dizaines de conseils qui, peu ou prou, font appel à la représentation des compétences et des intérêts. Beaucoup de ces conseils doivent leur naissance non pas même à un décret mais à de simples arrêtés, parfois issus d'une improvisation. Rien d'étonnant à ce que certains d'entre eux ne se réunissent guère. Si une partie fournit une activité régulière et méritoire, beaucoup s'éteignent après des séances de plus en plus espacées, sans d'ailleurs que soit dressé aucun constat de leur disparition. Tous se réunissent peu dans des locaux qui ne leur appartiennent pas, sans archives, sans secrétaire, sans préparation, sans conclusions. Quant au recrutement, il est extrêmement variable et n'offre pas toujours les garanties nécessaires d'assiduité et d'objectivité.

Cette situation n'avait pas échappé aux rédacteurs de l'ordonnance du 29 décembre 1958 qui prescrivait à son article 27 que : « Dans un délai d'un an à compter de la publication de l'ordonnance, le Premier Ministre supprimerait par décrets pris en Conseil d'Etat les organes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social ».

A notre connaissance, aucun des décrets prévus n'a jusqu'ici été pris. C'est donc pour transformer une faculté demeurée inutilisée en obligation légale que votre commission vous propose à son

article 5 qu' « à partir de la publication de la présente loi aucune commission ou comité consultatif ne puisse dans ce domaine demeurer ou être établi sur le plan national qu'en vertu d'une loi ».

Cette obligation de la forme légale constitue indirectement une adjonction à l'article 34 déterminant les normes exigeant une loi. Il ne peut y avoir doute sur la valeur à cet égard du présent texte, puisque l'énumération peut être précisée et complétée par une loi organique (art. 34, avant-dernier alinéa).

Ayant ainsi pleinement défini et valorisé la compétence du Conseil, la loi organique prévoit ensuite trois modes de collaboration directe entre celui-ci et le Sénat :

- par consultations écrites ;
- par création de commissions mixtes paritaires ;
- par participation des membres du Conseil aux séances publiques.

1° *Par consultations écrites :*

Ici encore votre commission n'innove pas complètement puisque l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 29 décembre 1958 dit que « Le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative ».

C'est donc immédiatement que le Sénat « pouvoir public » pourrait, d'après ce texte, saisir par l'intermédiaire de son président le Conseil économique et social. Mais, de son côté, l'article 69 de la Constitution n'admet littéralement qu'une saisine gouvernementale.

Ceci explique le détour pris par la rédaction qui vous est proposée ; elle sous-entend toutefois que le Gouvernement n'aura qu'un rôle de transmission et non de sélection.

2° *Par création de commissions paritaires mixtes :*

Votre commission entend aller au-delà des consultations écrites impersonnelles. Elle entend établir entre sénateurs et conseillers ces contacts humains dont nous avons déjà souligné l'importance. A cet effet, le texte prévoit, à l'article 7, que les commissions du Sénat et les sections du Conseil économique et social peuvent constituer des commissions paritaires d'examen recrutées dans le sein des deux assemblées et des sections du Conseil économique et social.

### 3° *Participation à la séance publique :*

Déjà le Sénat, à l'initiative de M. Edouard Bonnefous et sur rapport du signataire de ces lignes, avait, le 16 juin 1966, inséré dans son règlement une disposition facilitant et élargissant celle-ci.

Aucune application de ce texte n'a malheureusement été tentée depuis lors. C'est pourquoi la proposition de loi organique qui vous est soumise fait de la faculté une obligation légale. Par ailleurs, interprétant la Constitution, elle estime que le délégué peut être accompagné de délégués adjoints dont la présence serait nécessaire pour assurer une gamme de compétences et d'opinions.

Il va de soi que le Sénat ne pouvant exercer aucune contrainte vis-à-vis du Conseil économique et social, l'obligation inscrite dans la loi est exclusivement morale. C'est d'ailleurs le cas de tous textes instituant une collaboration. Le Sénat les suggère, il ne les impose pas, mais en désenclavant, en quelque sorte, le Conseil économique et social, il croit bien servir, outre l'intérêt général, l'intérêt propre du Conseil.

Il propose ainsi une expérience qui jusqu'ici n'a pas eu ailleurs d'équivalent. Son succès dépendra matériellement des moyens de travail et de communication mis en œuvre par les organes directeurs et les services des deux assemblées ; psychologiquement, du climat que créeront des relations personnelles suivies et prolongées.

### **Conclusion.**

La réforme du Sénat, telle que votre commission vous la propose, est juridiquement aisée. Certes, la haute assemblée ne répugne pas, par principe, à la procédure de l'article 89. L'expérience faite en décembre 1963 a été concluante quant à sa célérité et à son efficacité. Par ailleurs, il convient de rappeler que, 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 inamovibles. Cette date, vous le savez, fut capitale. La constitution répu-

blicaine se trouva alors assurée pour un demi-siècle, long espace de temps si l'on se souvient qu'aucun autre régime n'avait, depuis 1789, dépassé 18 ans.

Mais une revision constitutionnelle n'est pas nécessaire :

— parce que les compétences politiques et législatives du Sénat ne sont pas mises en cause ;

— parce que la réforme souhaitable peut être obtenue dans le cadre des articles 24, 46 et 69 de la Constitution, grâce à une loi organique dont l'élaboration offre au Sénat autant de garanties que l'adoption d'une loi constitutionnelle, les textes organiques devant être votés conformes dans les deux Chambres.

Une loi organique présente, de plus, l'avantage de comporter des dispositions positives immédiates et de servir, simultanément, de loi d'orientation vis-à-vis des innovations qui doivent être introduites par des lois ordinaires.

On s'inquiète à l'avance 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 toute institutionnalisation est l'œuvre du temps et, comme nous l'avons dit aussi, de la continuité. L'étude de 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.

La proposition de loi suivante que vous soumet votre commission, dans un nouveau texte et sous un intitulé modifié, a pour but essentiel de les provoquer.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à confirmer la représentativité politique et la compétence législative du Sénat en élargissant son recrutement et en organisant sa collaboration avec le Conseil économique et social.*

### TITRE I<sup>er</sup>

#### Composition du Sénat.

##### Article premier.

L'article L. O. 274 du Code électoral est ainsi modifié :

« *Art. L. O. 274.* — Le nombre des sièges des sénateurs est de 300 pour les départements de la métropole. »

##### Art. 2.

Les 36 sièges métropolitains créés par l'article premier sont répartis sur le plan interdépartemental, dans le cadre des circonscriptions d'action régionale et du district de la région parisienne.

Une loi déterminera la répartition des sièges interdépartementaux à raison d'un siège par tranche de 2 millions d'habitants ou fraction de cette tranche ainsi que la composition du corps électoral qui comprendra nécessairement les élus départementaux : sénateurs, députés, conseillers généraux et les maires des villes de plus de 5.000 habitants.

##### Art. 3.

La même loi déterminera une nouvelle composition des collèges électoraux sénatoriaux des départements pour tenir compte de l'évolution des données démographiques.

Art. 4.

Le mandat des sénateurs interdépartementaux commencera avec la session ordinaire d'octobre suivant la promulgation de la présente loi organique. Ils seront répartis par le sort entre les trois séries A, B et C prévues par l'article L. O. 276 du Code électoral.

La nouvelle composition des collèges sénatoriaux départementaux entrera en vigueur avec le renouvellement de la série A.

TITRE II

**Collaboration du Sénat avec le Conseil économique et social.**

Art. 5.

Le Conseil économique et social a l'exclusivité de la fonction consultative en matière économique et sociale. A partir de la publication de la présente loi, aucune commission ou comité consultatif ne pourra, dans ce domaine, demeurer ou être établi sur le plan national qu'en vertu d'une loi.

Art. 6.

Le Conseil économique et social est saisi par le Gouvernement, à la requête du Président du Sénat, de demandes d'avis, d'études ou d'enquêtes.

Art. 7.

Les commissions du Sénat et les sections du Conseil économique et social peuvent constituer des commissions paritaires d'examen recrutées dans le sein des deux Assemblées et des sections du Conseil économique et social.

Art. 8.

Le Conseil économique et social désigne obligatoirement une délégation pour exposer et suivre devant le Sénat les propositions qu'il formule soit à la demande du Sénat, soit à sa propre initiative.