

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1985.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à assurer l'exercice d'un vrai bicamérisme.

PRÉSENTÉE

Par M. Adolphe CHAUVIN
et les membres du groupe de l'union centriste (1),
apparenté (2) et rattachés administrativement (3),

Sénateurs.

(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.)

(1) *Ce groupe est composé de* : MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Colin, André Diligent, Jean Faure, Charles Ferrant, André Fosset, Jean Francou, Jacques Genton, Henri Goetschy, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoefel, Jean Huchon, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Georges Lombard, Jacques Machet, Jean Madelain, Guy Maïé, Kléber Malécot, Louis Mercier, Daniel Millaud, René Monory, Claude Mont, Jacques Mossion, Dominique Pado, Alain Poher, Raymond Poirier, Roger Poudouson, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Paul Séramy, Pierre Sicard, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Louis Virapoullé, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

(2) *Apparenté* : M. Louis de Catuelan.

(3) *Rattachés administrativement* : MM. Paul Alduy, Jean-Marie Bouloux, Marcel Daunay, Alfred Gérin, Claude Huriet, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Roger Lise, Georges Treille.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

A trois reprises, le peuple français s'est prononcé clairement pour qu'à côté d'une chambre élue au suffrage universel direct, siège un Sénat de la République.

Au lendemain de la Libération, les Français ont refusé une Constitution qui ne prévoyait pas de seconde chambre. Ils ont par contre adopté à une large majorité la Constitution du 4 octobre 1958 dans laquelle le général de Gaulle avait voulu instaurer une Haute Assemblée. Enfin, en 1969, ils se sont clairement prononcés pour le maintien du Sénat et de ses prérogatives actuelles.

Au cours des dernières années, et notamment depuis 1981, le Sénat s'est affirmé au sein des institutions de la République. Il remplit en effet une fonction spécifique au sein du Parlement, dont il est aujourd'hui incontestable qu'il en a renforcé le poids et le prestige. Le travail législatif qui s'y effectue, son influence modératrice sur le plan politique, la compétence de ses membres, reconnue par tous, ont permis ces dernières années de modifier des projets de loi trop souvent inspirés par des considérations idéologiques, voire d'en empêcher l'adoption lorsqu'ils étaient manifestement contraires à l'intérêt général, ou à nos traditions politiques et constitutionnelles.

Il convient aujourd'hui de tirer les leçons de ce bilan positif, et de conforter le Sénat dans son rôle de représentant des collectivités territoriales et sa fonction essentielle de gardien des libertés publiques.

*
**

Depuis la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, la justification d'un bicamérisme qui n'est par ailleurs pas discuté dans les états fédéraux, est devenue incontestable. Alors que la loi et la jurisprudence constitutionnelle ont progressivement révélé l'importance du statut constitutionnel des collectivités territoriales, que par ailleurs, la création des régions en tant que collectivités territoriales et l'évolution des territoires d'outre-mer ont montré l'importance du rôle joué par la Haute Assemblée, il est désormais acquis que le Sénat, par le sérieux de ses propositions, et sa politique législative, a su jouer un rôle majeur dans l'élaboration de la loi.

L'expérience des années écoulées démontre qu'il conviendrait de proposer que toute loi relative aux collectivités territoriales ou aux libertés locales prenne obligatoirement la forme d'une loi organique nécessitant l'accord du Sénat. Ceci entraînerait la modification des articles 34, 46 et 72 de la Constitution.

Par ailleurs, et sous peine d'assister à une véritable remise en cause de notre bicamérisme, il convient de tirer les leçons de la mise en œuvre, abusive depuis cinq ans, de la procédure d'urgence lors de l'examen des projets de loi. Cette procédure exceptionnelle, prévue par l'article 45 de la Constitution, permet au Gouvernement de réduire à un maximum de deux lectures par chaque Assemblée, l'ensemble de la procédure parlementaire.

Force nous est de constater qu'elle a récemment été très largement détournée de son objet initial et a permis au Gouvernement, au mépris de l'esprit de la Constitution, de réduire le dialogue législatif entre les deux chambres, afin de s'assurer de l'adoption par le Parlement de projets de loi controversés.

C'est ainsi que depuis 1981, 124 projets de loi ont été examinés selon la procédure d'urgence.

Cette statistique inquiétante et regrettable est à rapprocher du faible nombre d'accords réalisés entre les deux Assemblées pendant la même période. Seuls cinquante-deux textes ont fait l'objet d'un accord après réunion d'une commission mixte paritaire, tandis que cent onze ont été adoptés sur décision définitive de l'Assemblée nationale, contre l'avis du Sénat.

Il est donc patent que la mise en œuvre de la procédure d'urgence, par exemple pour des projets aussi importants que ceux touchant à l'enseignement privé, à la liberté de la presse ou la décentralisation, avaient pour objectif d'éviter l'examen attentif du Sénat.

M. Alain Poher, président du Sénat, s'est d'ailleurs élevé avec vigueur, à plusieurs reprises et notamment le 23 juillet 1982, contre l'utilisation abusive de la déclaration d'urgence.

Les auteurs de la présente proposition de loi estimant que les projets de loi relatifs aux libertés publiques fondamentales — le Conseil constitutionnel en appréciant la nature *a posteriori* — ne peuvent être adoptés selon la procédure d'urgence, vous proposent de modifier en conséquence l'article 45 de la Constitution.

Cette réforme s'inscrirait dans le prolongement de l'élaboration, par le Conseil constitutionnel, d'une jurisprudence protectrice des libertés publiques et donc des droits du Parlement, qui a été considérablement précisée ces dernières années.

Telles sont les dispositions, que nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter, pour garantir et promouvoir un vrai bicamérisme.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

Le onzième alinéa de l'article 34 de la Constitution est abrogé.

Art. 2.

Il est ajouté à l'article 45 de la Constitution un cinquième alinéa ainsi rédigé :

« Le Gouvernement ne peut déclarer *l'urgence pour les projets* ou propositions de loi *relatifs aux libertés publiques.* »

Art. 3.

Le quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Les lois organiques relatives au Sénat *et aux collectivités territoriales* doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées. »

Art. 4.

Le second alinéa de l'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi *organique.* »