

Le Sénat et la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

Sophie de Cacqueray

Maître de conférences

Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

GERJC CNRS UMR 6201

Si la Constitution française a été plusieurs fois modifiée depuis son adoption, le Sénat, en revanche, demeure fidèle à ses traditions. Dans cette perspective, l'adoption de la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a été une nouvelle fois l'occasion pour le Sénat de se placer dans la continuité de son histoire. D'une part, conscient de la nécessité de son accord pour parvenir à une révision de la Constitution¹, le Sénat a souhaité peser de tout son poids sur le texte voté par le Congrès du Parlement. D'ailleurs, le Sénat, notamment par l'intermédiaire de son président, a été le véritable instigateur de cet approfondissement de la décentralisation et a obtenu l'adoption de 34 amendements au projet de loi constitutionnel initialement déposé par le gouvernement. D'autre part, fidèle à ses habitudes², le Sénat a aussi tenté de profiter de la révision constitutionnelle pour développer les prérogatives du Parlement. Toutefois, en l'espèce, l'entreprise s'est avérée plus difficile qu'à l'accoutumée.

I – Le Sénat et la défense de la décentralisation

Deux aspects du Sénat transparaissent à la lecture des débats préparatoires concernant le projet de loi constitutionnelle. En premier lieu, le Sénat a cherché à peser sur le texte présenté par le gouvernement, sans toutefois s'engager dans une logique d'affrontement. En second lieu, il a veillé à toujours défendre les collectivités territoriales, parfois au détriment des habitants de ces collectivités.

A – Le Sénat et le gouvernement, à la recherche d'un compromis constitutionnel

Bien avant le dépôt du projet de loi constitutionnelle, le Sénat avait déjà longuement travaillé sur la question de l'approfondissement de la décentralisation. En fait, il n'a jamais cessé de réfléchir sur cette question depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation en 1982 soit par la création de missions d'information soit par l'organisation des Etats généraux des élus locaux soit, plus classiquement, par le dépôt régulier de multiples propositions de loi, ordinaires ou constitutionnelles. Très récemment, plusieurs propositions de loi avaient d'ailleurs été déposées, notamment celle signée principalement par M. Christian Poncelet et relative à la libre administration des collectivités territoriales³. L'objectif clairement affiché des sénateurs était de donner un cadre constitutionnel à la décentralisation et de renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dans ces conditions, le dépôt du projet du gouvernement s'inscrivait parfaitement dans la ligne des réflexions sénatoriales. Pour autant, l'intervention du projet de loi gouvernemental n'a pas fait renoncer le Sénat à débattre sur les différentes propositions de loi

¹ Dans le rapport sur le projet de loi constitutionnelle, le rapporteur, René Garrec, indique clairement que « le projet ou la proposition de loi doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. L'Assemblée nationale ne peut donc avoir le dernier mot », Rapport n° 27 (2002-2003).

² Il avait déjà agi ainsi notamment lors des révisions de 1992, 1995 et 1999.

³ Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales n° 402 (2001-2002) déposée notamment par M. Christian Poncelet.

antérieurement déposées par les sénateurs qui, de ce fait, ont été examinées par la commission des lois, insérées dans le texte adopté par celle-ci puis discutées en séance publique.

A cet égard, il est intéressant de noter que le gouvernement n'a pas été hostile à l'insertion dans la Constitution de certaines dispositions prévues par les propositions de loi sénatoriales. Ainsi, il a admis la disparition du terme de TOM au profit de celui de collectivité d'outre-mer⁴. De même, le gouvernement a accepté de débattre de l'ajout dans l'article 72 de la Constitution du principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. En l'espèce, le projet de loi du gouvernement ne prévoyait pas de poser clairement ce principe et admettait même la possibilité pour la loi de confier à une collectivité territoriale « chef de file » le pouvoir de fixer les modalités d'une action commune de plusieurs collectivités. La création de ces collectivités « chef de file » pouvait alors faire craindre une rupture d'égalité entre toutes les collectivités territoriales de la République. Pour éviter ce risque, la proposition de loi constitutionnelle déposée par le Président du Sénat contenait une disposition selon laquelle « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre collectivité territoriale » que les sénateurs désiraient absolument voir inscrite dans la Constitution. Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, la commission des lois a longuement justifié le principe de l'absence de hiérarchie entre collectivités et le fait que la collectivité « chef de file » ne pourrait pas fixer les modalités d'une action commune mais simplement organiser ces modalités qui devront faire l'objet d'une concertation. Par la modification de la rédaction gouvernementale et par l'ajout du principe d'égalité entre les collectivités, la commission a entendu préserver un acquis de la décentralisation alors même que le Conseil constitutionnel en avait déjà fait un des principes phare de sa jurisprudence. En séance, le gouvernement, comme la grande majorité des sénateurs⁵, a salué la rédaction choisie par la commission des lois qui sera d'ailleurs ensuite entérinée par l'Assemblée nationale. Ainsi, par la pugnacité sénatoriale, un principe de la jurisprudence constitutionnelle vient s'intégrer officiellement dans notre Loi fondamentale.

Parallèlement, le projet de loi reprend certaines dispositions qui figuraient dans les initiatives sénatoriales. Il en est ainsi des dispositions visant à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. En effet, c'est de la proposition de loi constitutionnelle déposée par le Président du Sénat que vient la possibilité pour la loi d'autoriser les collectivités territoriales à fixer le taux des impositions qu'elles reçoivent. C'est également dans cette même initiative sénatoriale que l'on trouve le principe selon lequel toute nouvelle compétence confiée aux collectivités territoriales doit s'accompagner des ressources financières nécessaires. Ces deux dispositions n'ont pas été initialement insérées par le gouvernement dans son projet de loi constitutionnelle, mais, sous la pression de la commission des lois du Sénat et de la majorité des sénateurs, le gouvernement a déposé un amendement reformulant entièrement les principes relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Là encore, c'est donc la fermeté du Sénat qui a permis de progresser vers une plus grande garantie financière accordée aux collectivités territoriales.

Plus globalement, lors des débats, le gouvernement s'en est souvent remis à la sagesse du Sénat quant à l'adoption d'amendements souhaités par la commission des lois. Tel fut le cas d'un amendement, finalement adopté par le

⁴ Cette disposition figurait dans la proposition de loi constitutionnelle du Président du Sénat.

⁵ Seul le groupe communiste s'est abstenu.

Sénat, visant à supprimer de l'article 72 de la Constitution la mention selon laquelle les collectivités territoriales peuvent déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou *d'un droit constitutionnellement garanti*. Pourtant, le ralliement du gouvernement et l'adoption de cet amendement de suppression n'ont eu aucun impact sur la révision constitutionnelle car l'Assemblée nationale est revenue au texte initialement proposé par le gouvernement, texte auquel le Sénat ne s'est pas opposé en seconde lecture. Parfois même, le gouvernement a repris dans ses amendements les souhaits exprimés par la commission des lois du Sénat. Ainsi, concernant la possibilité prévue à l'article 37-1 selon laquelle « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». A l'origine, le gouvernement n'avait pas prévu de mentionner « pour un objet et une durée limités ». Mais, en raison du dépôt par le rapporteur d'un amendement en ce sens reprenant les inquiétudes exprimées en commission, le gouvernement a lui-même déposé un amendement retenant cette expression pour l'intégrer dans le texte final de l'article 37-1 de la Constitution. Quant aux dispositions relatives à l'outre-mer, leur adoption n'a guère soulevé de difficulté, le gouvernement acceptant la quasi-totalité des amendements présentés par la commission des lois, estimant qu'ils étaient mieux rédigés et qu'ils reflétaient mieux la pensée du gouvernement comme la situation de l'outre-mer⁶.

Toutefois, en certaines occasions, le gouvernement s'est clairement opposé à la volonté de la majorité sénatoriale refusant que son projet de loi soit amendé. Le plus profond désaccord concerne la part prépondérante ou déterminante des ressources propres des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources. Cette querelle sémantique, commencée en commission puis poursuivie lors de la discussion en séance, a longuement occupé les sénateurs tant leur inquiétude était grande de voir la décentralisation progresser sans que la réforme de la fiscalité locale et des finances locales ne se fasse. L'enjeu était d'importance car toute la réforme de la décentralisation repose sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les sénateurs reprochaient à l'adjectif « déterminante » son ambiguïté et considéraient que son remplacement par la référence à une « part prépondérante » permettrait de garantir que plus de 50% des ressources des collectivités soient des ressources propres. Lors de la séance du 5 novembre 2002, Patrick Devedjian a précisé le sens du mot déterminant. Selon lui, « *est déterminant, ce qui donne un sens. Par conséquent, la part déterminante est la part des ressources qui atteint un niveau tel que la liberté est assurée ... Quant à ce qui est prépondérant, c'est ce qui a le plus grand poids* ». On comprend qu'avec une telle analyse, l'inquiétude des sénateurs n'ait pas été totalement dissipée.

Pour faire taire les critiques et disparaître les inquiétudes, le gouvernement s'est engagé, dans la loi organique, à augmenter progressivement, à mesure de l'état d'avancement de la réforme des finances locales, le seuil en dessous duquel les ressources propres des collectivités territoriales ne pourront descendre. De ce fait, il refusait clairement que ce seuil soit intégré dans la Constitution, contrairement à ce que demandaient les sénateurs. Ainsi, le projet de loi organique voté par le Parlement prévoyait que pour chaque catégorie de collectivité territoriale, la part des ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources est déterminante au sens de l'article 72-2 de la Constitution lorsqu'elle remplit deux conditions : la part déterminante doit garantir la libre administration des collectivités territoriales compte tenu des compétences qui leur sont confiées, il doit exister un seuil minimal

⁶ Intervention de Mme Brigitte Girardin, Ministre de l'Outre-mer, *Journal officiel*, Débats, Sénat, séance du 6 novembre 2002, p. 3495.

correspondant au niveau constaté en 2003. Obligatoirement saisi de la loi organique, le Conseil constitutionnel, dans la décision 2004-500 DC, a censuré partiellement cette disposition indiquant que la première condition prévue par la loi organique ne possède pas une portée normative réelle et ne répond pas à l'exigence de clarté et de précision de la loi. Ce faisant, il semble censurer l'interprétation donnée par M. Devedjian lors des débats relatifs à la décentralisation. Quant à la seconde condition, le Conseil constitutionnel admet sa conformité à la Constitution car la loi fixe un seuil minimal en deçà duquel les ressources propres des collectivités territoriales ne peuvent pas descendre. Le juge constitutionnel ajoute qu'il lui appartiendra de censurer « des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ». Le Parlement sera également à même d'effectuer ce contrôle puisque la loi organique a prévu que le gouvernement lui remettra régulièrement un rapport faisant apparaître la part des ressources propres des collectivités territoriales. Et, s'il s'avérait que la part des ressources propres était descendue en dessous du seuil minimal fixé par la loi organique, il appartiendrait à la loi de finances de rectifier cette situation. Pour autant, malgré toutes les précautions prises, les parlementaires, et les sénateurs notamment, ne peuvent qu'être inquiets du seuil fixé dans la loi organique du 29 juillet 2004, tant les ressources propres des collectivités territoriales ont eu régulièrement tendance à diminuer. En outre, rien dans le dispositif adopté par la loi organique et validé par le Conseil constitutionnel n'oblige à augmenter régulièrement le seuil minimal comme le gouvernement s'y était pourtant engagé lors des débats précédant l'adoption de la révision constitutionnelle.

De même, le gouvernement s'est opposé à la tentative de suppression de la disposition selon laquelle le représentant de l'Etat est également le représentant de chacun des membres du gouvernement. Cette volonté d'ôter cette disposition de l'article 72 provenait non seulement d'un amendement de la commission des lois mais également d'un amendement identique déposé par les sénateurs socialistes. L'opposition du gouvernement a été justifiée par le fait qu'il était important de renforcer la déconcentration, en consacrant l'autorité des préfets, au moment où la décentralisation allait connaître un nouvel élan. En définitive, devant l'opposition ministérielle, la commission a refusé tout affrontement, préférant retirer son amendement.

Enfin, le gouvernement a refusé la modification de l'article 21 de la Constitution par laquelle la commission des lois du Sénat entendait exclure du pouvoir réglementaire du Premier ministre toutes les mesures d'application des lois relatives aux collectivités territoriales. En l'espèce, les sénateurs désiraient se prémunir contre toute immixtion du pouvoir réglementaire national dans l'exercice de leur nouveau pouvoir réglementaire. Pour sa part, le gouvernement, par la voix de son ministre de la justice, a considéré qu'il existait un risque de confusion et peut-être une trop grande limitation du pouvoir réglementaire du Premier ministre. Bien malgré lui⁷, le rapporteur du projet de loi constitutionnelle accepte, de retirer son amendement, avec la promesse du ministre de clarifier cette situation dans les lois d'application de cette révision constitutionnelle. Pour autant, même dans ces situations conflictuelles, le gouvernement a rarement fermé la porte à toute discussion mais a souvent demandé aux sénateurs d'attendre le dépôt des différentes lois organiques pour voir leurs préoccupations prises en compte. Au final, le gouvernement s'est montré relativement conciliant envers les désirs des

⁷ Le rapporteur lève les bras au ciel et accepte néanmoins de retirer cet amendement, *Journal officiel*, Débats, Sénat, 30 octobre 2002, p. 3308.

sénateurs sachant bien que sa réforme avait besoin de l'aval sénatorial pour devenir une réalité et que le Sénat, en tant que représentant des collectivités territoriales, se devait d'être écouté.

Parallèlement, ce dialogue entre le Sénat et le gouvernement a également été marqué par le désir du Sénat de parvenir le plus souvent possible à un compromis. C'est pourquoi, en certaines occasions, la commission des lois sénatoriale s'est finalement rangée à l'avis du gouvernement et de certains sénateurs. Tel fut notamment le cas en ce qui concerne l'insertion dans la Constitution d'une disposition selon laquelle l'organisation de la République est décentralisée. La commission des lois avait estimé que cette disposition devait être complétée par l'adjonction de l'adjectif territoriale et qu'elle devait être transférée à l'article 2 de la Constitution et non mentionnée à l'article 1^{er} comme le souhaitait le gouvernement. A l'appui de son choix, la commission des lois invoquait la nécessité de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du principe de l'unité de la nation. Mais, devant les arguments présentés par le gouvernement et les sénateurs, le rapporteur s'est rangé à la position majoritaire, quant à Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois, il a affirmé que ce débat « relevait de la quadrature du cercle »⁸ et n'était que très secondaire eu égard à l'importance de l'inscription d'une telle disposition dans la Constitution. De même, lors de la discussion relative à la modification de l'article 72 de la Constitution, la commission des lois souhaitait que soit ajoutée la mention de la consultation préalable des électeurs des collectivités concernées par l'éventuelle création d'une nouvelle collectivité territoriale. Devant le désir du gouvernement de ne traiter du référendum local qu'à un seul endroit du texte constitutionnel plutôt que de l'éparpiller dans deux articles, le rapporteur a déposé un nouvel amendement supprimant cette disposition.

Le retrait de plusieurs amendements initialement proposés par la commission des lois a été diversement apprécié par les sénateurs et a même fait l'objet d'un rappel au règlement lors de la séance du 5 novembre 2002. A cette occasion, le sénateur communiste Robert Bret s'est plaint du caractère trop bref des débats et du recul du rapporteur de la commission des lois, sans aucune concertation avec les membres de la commission. Ces critiques ont été régulièrement réitérées, y compris par certains membres de la majorité parlementaire tant la commission des lois a souvent abandonné ses positions sans laisser aux sénateurs le soin de s'exprimer par leur vote et, ainsi, de trancher un éventuel conflit avec le gouvernement. Face à ces critiques, le rapporteur, René Garrec, s'est justifié par la nécessité de procéder au plus vite à une révision constitutionnelle indispensable à l'approfondissement de la décentralisation.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, bien qu'ayant choisi de remanier en profondeur le texte du gouvernement⁹, le Sénat n'a pas souhaité poursuivre dans cette voie et s'est rangé au texte voté par l'Assemblée nationale afin d'aboutir à un vote conforme ouvrant la voie à la révision de la Constitution. La justification donnée par le rapporteur réside dans l'urgence d'adopter une telle réforme alors même que les modifications adoptées par l'Assemblée nationale au texte voté par le Sénat lui semblent importantes. Néanmoins, ce n'est pas une navette supplémentaire, sur quelques dispositions, qui aurait véritablement pu contrarier l'adoption de cette révision constitutionnelle. Ce sont plutôt des contingences politiques qui expliquent ce renoncement. D'ailleurs, on ne peut que regretter ce

⁸ *Journal officiel*, Débats, séance du 30 octobre 2002.

⁹ Saisi en premier lieu d'un projet de 11 articles, le Sénat en avait adopté un sans modification, avait amendé les dix autres et ajouté un article additionnel.

renoncement dans un domaine où le Sénat possède un droit de veto et où, traditionnellement, il se montre plus offensif, notamment lorsqu'il s'agit de renforcer les prérogatives du Parlement.

Au-delà de ces aspects politiques, les débats préalables à l'adoption de la révision constitutionnelle mettent aussi en évidence la volonté du Sénat d'apparaître comme le défenseur des collectivités territoriales.

B – Le Sénat, défenseur des collectivités territoriales

Tout au long des travaux préparatoires à cette révision constitutionnelle, le Sénat a constamment veillé à défendre les collectivités territoriales contre les empiètements de l'Etat ou ceux des citoyens, jouant ainsi son rôle de représentant des collectivités territoriales. C'est pourquoi le Sénat s'est opposé à une trop grande ouverture des référendums locaux et du droit de pétition. En effet, dans son projet de loi constitutionnelle, le gouvernement prévoyait l'instauration d'un droit de pétition permettant aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'*obtenir* l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence. En vertu de la rédaction initialement choisie, si les conditions prévues par la loi étaient réunies, les électeurs possédaient un droit à l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une assemblée locale. De ce fait, les assemblées délibérantes locales pouvaient se trouver liées par la volonté des électeurs exerçant leur droit de pétition. Face à ce danger, et au risque évoqué par la commission des lois de voir des groupes de pression paralyser le fonctionnement des assemblées locales, le rapporteur a déposé un amendement réduisant cette possibilité à une simple demande des électeurs quant à l'inscription à l'ordre du jour d'une question intéressant l'assemblée locale. Dès lors, la portée de cette innovation s'en trouve nécessairement réduite tandis que les compétences des assemblées délibérantes locales sont préservées. En séance, le gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat, prenant ainsi en considération les hésitations de nombreux sénateurs, toutes tendances politiques confondues. En outre, le gouvernement s'est aussi engagé à ce que la loi votée ultérieurement par le Parlement encadre strictement le droit de pétition en fixant un nombre minimum d'électeurs inscrits en deçà duquel la pétition ne pourra être reçue. Dès lors, on ne peut qu'être surpris, 3 ans après le vote de cette révision constitutionnelle, que cette loi n'ait toujours pas été examinée par le Parlement. Dans le même ordre d'idée et devant l'hostilité de tous les sénateurs, le gouvernement s'est engagé à ce que la loi organique encadre les conditions de recours au référendum local afin de ne pas imposer des choix minoritaires à la population de la collectivité. A cet égard, la promesse a été tenue puisque la loi organique du 1^{er} août 2003 relative aux référendums locaux prévoit que « *le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés* ». Néanmoins, si les exigences sénatoriales semblent satisfaites, il est peu probable de voir des référendums locaux souvent adoptés, ce qui relativise considérablement la portée de cette innovation constitutionnelle et préserve la démocratie représentative au détriment de l'initiative populaire et de la démocratie directe.

Pour la même raison, le Sénat s'est battu pour renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales et éviter que des transferts de compétences ne soient pas accompagnés des ressources correspondantes. En effet, il a considéré que le démantèlement progressif de la fiscalité locale atteignait la décentralisation dans son essence même. Aussi, le Sénat a été exigeant quant à la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution et ce non seulement en commission, où le texte du

gouvernement a été largement amendé, mais également en séance notamment lors de la discussion générale. Au final, le texte adopté reprend l'essentiel des principes posés par la commission des lois : liberté des dépenses des collectivités territoriales, possibilité pour les collectivités de recevoir le produit des impositions et d'en fixer l'assiette et le taux, principe de péréquation, compensation des charges induites par les transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales. En revanche, le Sénat a cédé face à la détermination du gouvernement de maintenir le principe selon lequel les ressources propres des collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. De même, il n'a pas vu sa proposition, selon laquelle toute suppression d'une recette fiscale perçue par les collectivités devrait entraîner l'attribution d'une recette équivalente, retenue. Toutefois, globalement, le nouvel article 72-2 de la Constitution a satisfait la grande majorité des sénateurs inquiets de voir régulièrement se reproduire le schéma de l'allocation personnalisée d'autonomie, même si René Garrec confesse que « le texte ne va pas aussi loin que nous l'espérons ».

La lecture des débats parlementaires montre donc un Sénat et un gouvernement qui ont essayé de trouver un compromis sur la plupart des points essentiels de cette révision constitutionnelle. Néanmoins, en raison de son appartenance à la majorité parlementaire, le Sénat a souvent plié devant la volonté gouvernementale qui sur certains aspects est demeurée inflexible, ou a préféré renvoyer les difficultés aux lois d'application de cette révision constitutionnelle. Pour autant, l'appartenance à la majorité parlementaire n'a pas fait renoncer le Sénat à jouer son rôle habituel de défenseur des prérogatives du Parlement.

II – Le Sénat et la défense des prérogatives du Parlement

« Chaque fois que l'on procède à une révision constitutionnelle, le Sénat essaye, par ce biais, parce que son concours est obligatoire lorsqu'il n'y a pas référendum, de demander une augmentation de ses pouvoirs »¹⁰. Comme à son habitude, le Sénat, entendait donc profiter de cette révision constitutionnelle pour renforcer ses prérogatives. D'une part, il souhaitait agir afin de renforcer son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales. D'autre part, et plus largement, il désirait se servir de cette révision constitutionnelle pour introduire de nouvelles prérogatives en faveur du Parlement et plus spécifiquement du Sénat.

C'est dans la première hypothèse que se situe la volonté sénatoriale de modifier l'article 39 de la Constitution afin que les projets de loi relatifs à la libre administration des collectivités territoriales soient soumis en premier au Sénat. Sur ce point, le Sénat n'a pas entièrement obtenu satisfaction et ne s'est pas lancé dans une querelle qui aurait retardé l'adoption de la révision constitutionnelle, préjudiciant ainsi à la décentralisation et aux collectivités territoriales que le Sénat représente. La volonté d'accroître les prérogatives sénatoriales à l'égard des collectivités territoriales se retrouve dans plusieurs dispositions figurant dans la proposition de loi constitutionnelle présentée par le Président Poncelet et discutée en même temps que le projet de révision de la Constitution. Selon cette proposition, outre le fait que les projets de loi relatifs à la libre administration des collectivités territoriales seraient soumis en premier lieu au Sénat, ces projets ne pourraient faire l'objet d'une déclaration d'urgence et ne pourraient, en l'absence d'accord entre les deux assemblées, être adoptés par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres. De plus, toujours selon cette proposition de loi constitutionnelle, le Sénat se serait vu doter d'un véritable droit

¹⁰ Affirmation de M. Michel Dreyfus-Schmidt lors de la séance du 11 décembre 2002, *Journal officiel*, Débats, p. 5668.

de veto concernant l'adoption des lois organiques fixant la liste, l'assiette, et les modalités de recouvrement des recettes fiscales propres des collectivités territoriales qui devraient être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Si, en 1^{ère} lecture, ces diverses dispositions n'ont pas été retenues, les sénateurs ont néanmoins choisi de conserver le principe selon lequel « *les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat* ». Le but de cet amendement au projet du gouvernement était bien évidemment de renforcer le rôle du Sénat et d'inscrire dans la Constitution une pratique à laquelle le gouvernement avait consenti depuis longtemps. En vertu de la rédaction choisie, le gain pour le Sénat était immense puisque nombre de projets de loi peuvent se rapporter à la libre administration des collectivités territoriales.

Toutefois, à l'occasion de la discussion de cette disposition, plusieurs voix se sont élevées pour mettre en évidence les difficultés d'application d'une telle modification de l'article 39 de la Constitution. En effet, les sénateurs ont mis en avant l'avis rendu par le Conseil d'Etat¹¹ sur le projet de loi constitutionnelle selon lequel le lien entre la primauté d'examen accordée au Sénat et son rôle de représentant des collectivités territoriales n'était pas évident. De plus, le rapport de la commission des lois indiquait clairement « *la difficulté de définir quels sont les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales* ». Répondant à ces arguments, le rapporteur estimait qu'il suffirait de se référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour connaître les projets de loi concernés par un dépôt en premier lieu au Sénat. Le juge constitutionnel définirait ainsi les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration de la même manière qu'il l'avait fait pour la notion de loi organique relative au Sénat ou celle de loi de finances.

En séance, nombre de sénateurs ont de nouveau fait part de leur inquiétude à l'égard de cette disposition et de la latitude qu'elle laissait au juge constitutionnel. Ils ont également fait remarquer que cette obligation constitutionnelle, qui entraînerait la censure par le Conseil constitutionnel d'un texte qui n'aurait pas été déposé en premier sur le bureau du Sénat, pourrait être facilement contournée par le dépôt d'une proposition de loi à l'Assemblée nationale, proposition de loi qui serait alors susceptible d'être téléguidée par le gouvernement. Pour résoudre cette difficulté, le sénateur Charasse a déposé un amendement selon lequel il appartiendrait au Conseil d'Etat, lorsqu'il est saisi pour avis, de définir les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales. La difficulté d'un tel amendement résidait dans le risque de voir le Conseil constitutionnel, saisi de la loi votée par le Parlement, donner une interprétation différente de celle fournie par le Conseil d'Etat. En outre, l'avis du Conseil d'Etat ne devrait-il pas être interprété comme liant le gouvernement qui, dès lors, serait tenu de déposer son projet de loi là où le juge administratif l'a indiqué ? Malgré ces critiques et ces réserves quant à l'application d'une telle disposition, les sénateurs ont entériné ce qui leur semblait être une reconnaissance légitime du rôle du Sénat. A ce stade, le gouvernement semblait très favorable à ce dispositif et n'a pas émis la moindre réserve.

En revanche, les députés, trouvant la rédaction votée par le Sénat trop excessive, ont préféré limiter la portée de ces changements constitutionnels en indiquant que seuls les projets de loi ayant pour principal objet *l'organisation* des collectivités territoriales seront soumis en premier au Sénat. En outre, se fondant

¹¹ Avis secret mais publié dans la presse.

sur le code général des collectivités territoriales, les députés ont pris le soin de préciser que seuls seraient concernés par cette obligation le choix du nom des collectivités territoriales, la détermination des règles relatives à leurs organes et à leurs actes et la fixation de leurs limites territoriales. Dès lors, la modification de l'article 39 de la Constitution perd une grande partie de son intérêt tant la limitation de l'obligation constitutionnelle de dépôt en premier lieu au Sénat est importante. Elle perd également une partie de sa cohérence tant la rédaction de l'Assemblée nationale, adoptée avec la bénédiction du gouvernement, est encore moins satisfaisante que celle du Sénat. En effet, loin de simplifier la situation, elle additionne les inconvénients en ne concernant que les projets de loi ayant pour *principal objet l'organisation* des collectivités territoriales. A cet égard, le sénateur, rapporteur du projet de loi, manifeste son étonnement voire son agacement envers ses collègues députés devant leur attitude peu respectueuse de la spécificité sénatoriale. Finalement, après avoir rassuré les députés sur le maintien de leurs prérogatives constitutionnelles malgré la modification de l'article 39 de la Constitution, il s'en remet à la sagesse du Conseil constitutionnel pour définir plus précisément la notion de projet de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales. Il est d'ailleurs curieux que les sénateurs s'en remettent au Conseil constitutionnel pour définir plus précisément leurs compétences tant le juge constitutionnel, dans d'autres circonstances, peut être décrié au nom de l'indépendance sénatoriale et parlementaire¹².

Une autre particularité réside dans le fait que la rédaction entérinée par le Sénat en 1^{ère} lecture provenait du projet de loi déposé par le gouvernement, seul un amendement rédactionnel ayant été adopté par les sénateurs visant à remplacer le terme collectivités locales par celui de collectivités territoriales. En l'espèce, le gouvernement a donc renoncé à son texte au profit de l'interprétation choisie par les députés. Pourtant, lors des débats au Sénat, rien ne laissait supposer que le gouvernement n'était pas satisfait de la modification de l'article 39 de la Constitution qu'il avait lui-même initiée. En définitive, peut être que le Premier ministre avait fait preuve d'une trop grande courtoisie à l'égard du Sénat et qu'il n'avait pas pris conscience qu'il convenait également de ménager sa majorité à l'Assemblée nationale. De plus, à l'Assemblée nationale, le gouvernement a indiqué qu'il demanderait au Conseil d'Etat son avis quant aux projets de loi devant être soumis en premier lieu au Sénat. Or, répondant à l'amendement de Michel Charasse visant à introduire une telle obligation dans la Constitution, le gouvernement s'y était montré défavorable. Curieusement, après avoir émis un avis défavorable lors de la première lecture du projet de loi relatif à la décentralisation devant les sénateurs, le gouvernement, reprend, mais de façon purement informelle, le principe proposé par le sénateur Charasse dans son amendement. En l'espèce, il s'avère donc difficile de comprendre la pensée gouvernementale tant elle oscille entre le Palais du Luxembourg et le Palais Bourbon.

En revanche, par voie d'amendement, le Sénat a obtenu que les projets de loi relatifs aux instances représentatives des français établis hors de France lui soient soumis en premier. En ce domaine, aucune difficulté n'est intervenue de sorte qu'un consensus s'est dégagé entre les députés, le gouvernement et le Sénat pour reconnaître la primauté sénatoriale en la matière. Il est vrai que cette priorité d'examen ne jouera que dans des cas très limités et pour lesquels le Sénat sera le véritable maître d'œuvre. En fin de compte, les gains réalisés par le Sénat grâce à la modification de l'article 39 de la Constitution sont modestes d'autant qu'il ne s'agit

¹² Tel est notamment le cas lorsque le Sénat examine une proposition de résolution tendant à modifier son règlement. Il accepte alors difficilement toute censure prononcée par le Conseil constitutionnel, considérant que l'élaboration du règlement intérieur relève de la seule compétence des assemblées.

que d'une priorité dans l'examen des projets de loi qui ne supprime pas le recours au dernier mot de l'Assemblée nationale. Le rééquilibrage en faveur du Sénat ne crée donc pas, à la différence de ce qu'ont pu penser certains députés, un déséquilibre dans le fonctionnement de nos institutions.

Dans la même perspective d'un renforcement de son rôle de représentant des collectivités territoriales, le Sénat a bien veillé à ce que la consultation des électeurs d'une collectivité sur la modification de son organisation ou de son territoire ou celle des électeurs de plusieurs collectivités en vue de la création d'une collectivité à statut particulier ne possède qu'un caractère d'avis qui ne liera pas le Parlement. Dans un premier temps, la commission des lois s'était même prononcée pour la suppression de cette disposition avant de revenir à une position plus souple conforme à la volonté gouvernementale. Toutefois, en commission puis en séance, les sénateurs ont demandé des explications au gouvernement sur l'étendue de cette disposition. Rassurés par les engagements du gouvernement qui rappelle que c'est à l'occasion d'un processus législatif que le Parlement pourra décider de consulter les électeurs des collectivités concernées puis qu'il lui appartiendra d'adopter la loi intéressant ces populations, éventuellement en tenant compte de leur avis émis par référendum. On constate ici combien le Sénat s'est battu pour préserver les prérogatives du Parlement évitant tout empiètement de la démocratie directe sur la démocratie représentative. Dans le même ordre d'idée et pour éviter tout dessaisissement du Parlement, le Sénat a modifié la rédaction de l'article 72-4 de la Constitution afin de garantir que les consultations des électeurs des collectivités d'outre-mer n'aient qu'une valeur d'avis qui ne liera pas le Parlement.

D'autre part, et au-delà de la question de la décentralisation, le Sénat désire renforcer ses prérogatives et celles du Parlement notamment pour éviter toute adoption précipitée d'une révision constitutionnelle en instaurant un délai de 30 jours entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle et son examen en séance publique par la première assemblée saisie. L'idée de la commission des lois était d'empêcher une révision constitutionnelle trop rapide. Pour défendre sa position, la commission a pris pour exemple la révision constitutionnelle relative à la décentralisation pour laquelle les sénateurs se sont plaints de n'avoir pas suffisamment pu travailler puisque le projet de loi a été déposé par le gouvernement le 16 octobre 2002 et qu'il a été discuté en séance au Sénat le 29 octobre 2002. Sur ce point, bien évidemment, le gouvernement n'a pas suivi la commission des lois du Sénat préférant ne pas se lier davantage. Le rejet du gouvernement est tel que cet amendement de la commission des lois n'a même pas été discuté en séance publique.

De plus, le Sénat n'a pas réussi à faire adopter une disposition imposant un vote identique des deux assemblées sur la loi organique fixant l'assiette et le taux des impositions reçues par les collectivités territoriales. En ce domaine, la volonté sénatoriale s'est heurtée à une fin de non recevoir du gouvernement qui n'a pas intégré ce principe dans son amendement reformulant l'article 72-2 de la Constitution. La position gouvernementale est logique tant l'introduction d'un vote identique des deux assemblées aurait placé l'Assemblée nationale dans une position de faiblesse et aurait risqué de paralyser le vote de la loi organique, le Sénat pouvant se livrer à de la surenchère. Contrairement à d'autres révisions constitutionnelles, le Sénat a donc éprouvé davantage de difficultés pour faire progresser les prérogatives constitutionnelles du Parlement.

Au final, et sauf en ce qui concerne l'outre-mer, cette révision constitutionnelle, doit laisser aux sénateurs un certain goût d'inachevé tant leur volonté de perfectionner et d'approfondir la décentralisation a parfois été malmenée par le gouvernement et les députés ou renvoyé à l'examen des futures lois, organiques et ordinaires, de décentralisation. C'est là un regret évident, exprimé par tous les sénateurs que le projet de révision n'ait pas été accompagné des lois et notamment organiques car beaucoup de dispositions constitutionnelles ont un contenu incertain tant qu'elles ne sont pas lues avec leurs lois d'application. Un autre regret provient du fait que, contrairement au souhait de nombreux sénateurs, cette révision constitutionnelle ne fait quasiment aucune référence à l'intercommunalité qui est pourtant devenue une réalité concrète appelée à se développer et que le législateur comme le constituant devront prendre en compte.