

N° 379

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexé au procès-verbal de la séance du 14 juin 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi constitutionnelle de M. Jacques LARCHÉ, tendant à donner aux modalités de représentation des collectivités territoriales de la République le caractère de loi organique relative au Sénat,

Par M. Hubert HAENEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Jean Bénard-Mousseaux, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marié Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 20 (1986-1987).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA MISSION TRADITIONNELLE DU SÉNAT : REPRÉSENTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
1. Le contenu du principe avant 1958	7
2. Le Sénat de la Ve République et les collectivités territoriales ..	7
II. POUR REMPLIR CETTE MISSION, LE SÉNAT DISPOSE-T-IL D'UNE STABILITÉ INSTITUTIONNELLE SUFFISANTE QUI GARANTISSE CETTE MISSION ?	9
1. Le rôle accru des collectivités territoriales exige un dispositif constitutionnel précis quant à leur représentation parlementaire	9
2. Le dispositif de l'article 24 de la Constitution est réellement trop sommaire	10
3. Le dispositif de l'article 24 ne dote pas le Sénat des garanties essentielles à l'exercice de sa mission	12
III. LES SOLUTIONS POUR ASSURER LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE DU SÉNAT	14
1. L'idée directrice : le Sénat doit être assuré de pouvoir remplir sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales	14
2. Différentes approches juridiques sont envisageables	15
IV. LE RENVOI A UNE LOI ORGANIQUE : LA SOLUTION LA PLUS EQUILIBREE	17
1. Les garanties procédurales attachées aux "lois organiques sur le Sénat"	17
2. Une révision tendant à un bicamérisme plus égalitaire en matière de représentation des collectivités territoriales	18
CONCLUSION	20
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	24
TABLEAU COMPARATIF	25

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi constitutionnelle présentée par M. le Président Jacques Larché (Sénat, 1986-1987, n° 20) qui tend à modifier le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958, a pour principal objet de conférer à notre Assemblée une véritable stabilité institutionnelle.

En effet, et il faut le souligner, la "fragilité juridique" du mode de scrutin sénatorial qui était déjà difficilement admissible avant 1982 est devenue une véritable anomalie institutionnelle depuis l'intervention des grandes lois de décentralisation.

Ces lois ont en effet profondément bouleversé le paysage institutionnel français. L'ampleur de ce changement, auquel nous souscrivons, n'est pas encore tout à fait mesurable. Nous n'imaginons pas encore toutes les conséquences d'une des plus grandes réformes institutionnelles du XXe siècle, avec celle de la Constitution de 1958.

En conférant dorénavant aux lois touchant l'ensemble des modalités d'élection du Sénat, le caractère de loi organique, c'est-à-dire en permettant au Sénat de se prononcer dans les conditions prévues à l'article 46, alinéa 4, de la Constitution, (les lois organiques relatives au Sénat devant être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées), la proposition de loi constitutionnelle soumise à votre examen permettrait de solenniser l'assise territoriale du Sénat qui fait sa singularité, et supprimerait une grave lacune de notre système institutionnel.

• **Le bicamérisme français : une tradition et une nécessité qui doivent être confortées**

Certains auteurs n'hésitent pas à affirmer : "*Une République c'est d'abord un Sénat*" et qu'il n'y aurait pas de véritable République sans Sénat.

Ce Sénat qui assure la permanence et la continuité.

Ce Sénat qui privilégie le temps sur l'instant.

Ce Sénat qui "donne son temps au temps".

Faut-il, comme notre regretté collègue Marcel Prélot dans un rapport en date du 11 décembre 1968 au nom de notre commission, donner du rôle et de l'influence du Sénat dans nos institutions cette ambitieuse définition rétrospective :

"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 IIIe République. Quand le Sénat est faible, la République est fragile, et c'est la leçon de la IVe 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."

L'existence de deux chambres est une tradition solidement ancrée dans les institutions politiques françaises depuis le début de la IIIe République, puisque depuis la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, la seconde chambre du Parlement est véritablement devenue le "grand conseil des communes de France", ainsi que le qualifiait Gambetta.

A l'abri de la dissolution, n'ayant pas la possibilité de censurer le Gouvernement, les membres de la Haute Assemblée, élus des élus pour une longue durée, apportent à la République la sérénité que procure le temps sur l'instant.

Par trois fois, le peuple français a affirmé son attachement au bicamérisme en se prononçant clairement pour qu'à côté d'une chambre élue au suffrage universel direct, siège un Sénat de la République.

A la Libération, les Français ont rejeté un système constitutionnel qui ne prévoyait qu'une seule chambre. En 1958, ils ont massivement approuvé la Constitution du 4 octobre 1958 par laquelle le Général de Gaulle instaurait le Sénat. En 1969, les

Français se sont prononcés pour le maintien du Sénat et de ses prérogatives.

Aux termes de l'article 24, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Sénat *"assure la représentation des collectivités territoriales de la République"*.

Cette disposition se fonde sur une tradition constitutionnelle, à laquelle l'article 24 de notre Constitution confère une effectivité juridique plus précise encore que dans le passé. Cette tradition mérite d'être soulignée puisqu'elle constitue aujourd'hui un élément fondamental de notre démocratie.

La représentation parlementaire spécifique des collectivités territoriales de la République correspond en effet au rôle sans cesse croissant que celles-ci occupent au sein des institutions françaises.

Aujourd'hui, les collectivités locales constituent réellement des collectivités de plein exercice qui, sous réserve du respect de la légalité et des intérêts nationaux, s'administrent par des conseils élus et disposent de compétences élargies.

Les régions, les départements, les communes, les territoires d'outre-mer constituent désormais, chacun à leur niveau, le cadre privilégié dans lequel s'exercent les libertés locales, auxquelles les citoyens sont tout particulièrement attachés.

Chaque collectivité reste bien entendu une subdivision du territoire de la République où les intérêts nationaux sont à la fois respectés et servis. Mais elle offre également à chaque citoyen, plus encore que dans le passé, une aire de responsabilité et de liberté, un espace où s'expriment toutes les préoccupations de la vie quotidienne de chaque Français.

A ce titre, le système bicaméral répond à une nécessité de notre temps. Le citoyen ne peut plus en effet être simplement représenté en tant que détenteur d'une infime parcelle de la souveraineté nationale, mais également comme agent actif au sein de communautés humaines de taille plus restreinte, certes, mais où la citoyenneté s'exerce dans sa plénitude.

Cette seconde dimension de la représentation politique est celle qu'assure depuis plus d'un siècle notre Haute Assemblée ; elle doit être non seulement sauvegardée, mais encore confortée, pour devenir un instrument plus effectif de démocratie.

• Une tradition et une nécessité qui doivent être confortées

L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 affirme : *"La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum"*.

Il diffère de l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui disposait : *"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 toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret"*.

Sous la Ve République, le peuple exerce donc sa souveraineté non pas par les seuls membres de l'Assemblée nationale, mais par tous ceux dont le pouvoir procède de l'élection, fût-ce au suffrage indirect.

La Constitution de 1958 a donc consacré ce bicamérisme de la manière la plus solennelle : *"La loi est votée par le Parlement"*, art. 34, qui *"comprend l'Assemblée nationale et le Sénat"*, art. 24, principe confirmé par l'article 45, qui précise *"tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique"*.

Mais quelle est la véritable portée de ce bicamérisme et des principes affirmés dans la Constitution de 1958 ?

Nous examinerons successivement :

I. La mission spécifique du Sénat : représenter les collectivités territoriales.

II. Pour remplir cette mission, le Sénat dispose-t-il d'une stabilité institutionnelle suffisante qui garantisse cette mission ?

III. Les solutions pour assurer la stabilité institutionnelle du Sénat.

I. LA MISSION TRADITIONNELLE DU SÉNAT : REPRÉSENTER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le contenu du principe avant 1958

La loi constitutionnelle du 24 février 1875 fixait le nombre de sénateurs à 300, dont les deux tiers étaient élus "*par les départements et les colonies*". Les autres sénateurs de la III^{ème} République devaient initialement être élus par l'Assemblée nationale, et rester inamovibles. Cette seconde catégorie fut supprimée en 1884, ce qui renforça encore le lien étroit établi entre le Sénat et les collectivités territoriales.

La catégorie des Sénateurs inamovibles (le dernier, Emile de Marcère, ne mourut qu'en 1918), survivance des secondes chambres essentiellement nobiliaires des régimes antérieurs, fut dès 1884 supprimée de nos institutions, ce qui renforça et consacra définitivement le lien étroit entre le Sénat et les collectivités territoriales de la République.

Soixante dix ans plus tard, la Constitution du 27 octobre 1946 institua un bicamérisme très inégalitaire, puisque le Conseil de la République n'y disposait plus que de compétences constitutionnelles restreintes (sensiblement étendues, il est vrai, lors de la réforme constitutionnelle de 1954).

Néanmoins, la seconde chambre du Parlement a conservé sous la IV^{ème} République sa mission essentielle de représentation des collectivités locales, ainsi que le disposait l'article 6, alinéa 2 de la Constitution de 1946 : "*... les deux chambres sont élues sur une base territoriale, l'Assemblée nationale au suffrage universel direct, et le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect...*".

2. Le Sénat de la Ve République et les collectivités territoriales

Au terme de cette évolution, c'est toutefois le texte de la Constitution de 1958 qui définit le plus clairement la mission

spécifique du Sénat. Cette mission se déduisait en effet auparavant du mode d'élection des sénateurs, alors que l'article 24 de la Constitution de la Ve République pose textuellement le principe d'une représentation spéciale des collectivités locales.

L'actuelle rédaction de cet article 24 a fait l'objet de longues discussions lors de l'élaboration de la Constitution. La consultation de ces travaux préparatoires, aujourd'hui publiés, montre l'intention formelle du Constituant, de conférer au Sénat cette mission particulière de représentation des collectivités locales, grâce notamment à un mode d'élection des sénateurs au suffrage indirect, par un collège électoral où les délégués des communes représentent l'essentiel des électeurs.

Le Sénat de la Ve République s'emploie activement à remplir l'éminente mission dont il est investi.

La plupart des sénateurs sont ainsi titulaires de mandats locaux, soit aux conseils élus des différentes collectivités territoriales proprement dites (régions, départements, communes, territoires d'outre-mer), soit dans des organes très variés de coopération entre ces collectivités elles-mêmes (syndicats de communes, communautés urbaines, etc.) ou entre leurs élus (associations de maires, notamment).

Une rapide statistique permet d'ailleurs de mieux apprécier l'étroite imbrication du mandat sénatorial et des divers mandats d'élu local (dans les limites bien sûr de la législation sur les cumuls telle qu'elle résulte de la loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985).

Ainsi, au 30 mai 1989, sur 319 sénateurs (nombre de sièges effectivement pourvus), 68 étaient conseillers municipaux, 152 étaient maires, 132 siégeaient au conseil général de leur département en qualité de conseiller ou de vice-président, et 52 au conseil régional ; le Sénat comprenait de surcroît 34 présidents de conseils généraux et 2 présidents de conseils régionaux.

Au-delà de cette représentation personnelle à travers les titulaires des mandats électifs locaux, le Sénat s'efforce lors des discussions législatives de prendre aussi précisément que possible en compte les aspirations ou les points de vue des différentes collectivités territoriales, et de les faire partager par les gouvernements successifs.

C'est ainsi que durant ces seules dernières années, notre Haute Assemblée est à maintes reprises intervenue de façon très approfondie sur toutes les lois relatives à la décentralisation, ou lors

des discussions budgétaires au cours desquelles sont examinées les différentes dotations des collectivités locales.

Il ne s'agit là, bien sûr que d'exemples récents et ponctuels, mais qui s'inscrivent dans une politique ininterrompue à laquelle le Sénat se montre particulièrement attaché, en application même d'une de ses missions constitutionnelles fondamentales.

Le cadre juridique de l'article 24 de la Constitution n'est pas adapté au rôle dévolu en fait au Sénat dans le fonctionnement de la démocratie française.

II. POUR REMPLIR CETTE MISSION, LE SÉNAT DISPOSE-T-IL D'UNE STABILITÉ INSTITUTIONNELLE SUFFISANTE QUI GARANTISSE CETTE MISSION ?

1. Le rôle accru des collectivités territoriales exige un dispositif constitutionnel précis quant à leur représentation parlementaire

Ainsi qu'il a été rappelé, les collectivités locales sont devenues, notamment par suite des réformes de décentralisation, des intervenants majeurs non seulement dans la vie politique et administrative, mais de plus en plus dans des domaines aussi divers et vitaux que la planification, l'aménagement du territoire, l'économie, le social, le culturel...

Elles exercent des compétences considérables dans les domaines les plus variés et souvent les plus en rapport avec la vie quotidienne des citoyens. Pour exemple, on peut citer l'environnement et le cadre de vie, l'urbanisme, l'éducation, la vie culturelle, l'activité économique, etc...

Outre les compétences propres qui leur sont dévolues (compétences traditionnelles ou nouvelles compétences transférées à partir de 1982), les collectivités locales sont de surcroît des relais essentiels pour la mise en oeuvre des politiques nationales. Pour ne citer qu'un exemple récent parmi d'innombrables autres, le concours que les départements et les communes apportent au système de revenu minimum d'insertion illustre parfaitement le rôle actif que les collectivités peuvent jouer dans le domaine social.

On ne saurait, par ailleurs, passer sous silence l'ampleur considérable des budgets des collectivités qui font de celles-ci des intervenants majeurs dans la vie économique de la nation.

Quelques chiffres :

En 1987 les dépenses des régions, des départements et des communes ont respectivement atteint environ 30 milliards, 145 milliards et 280 milliards de francs, soit un total de 455 milliards de francs. La prise en compte des flux d'emprunt porte même ce chiffre à près de 560 milliards de francs, soit plus de 50 % du budget de l'Etat (1.050 milliards de francs en 1987).

Faut-il d'autre part rappeler que les collectivités territoriales emploient plus d'un million de fonctionnaires et agents territoriaux ?

Ces seules considérations démontrent assez la place essentielle que les collectivités occupent au sein des institutions politiques et administratives françaises. Le dispositif constitutionnel garantissant leur représentation parlementaire paraît en regard bien fragile.

2. Le dispositif de l'article 24 de la Constitution est réellement trop sommaire

Comme le souligne en le dénonçant le Président Larché, le maintien tel quel des règles actuelles, rapproché des dispositions de l'article 45, dernier alinéa, de la Constitution, risque de remettre le sort de la deuxième chambre entre les mains de la première. Ce n'est ni sain ni conforme aux principes de l'autonomie des assemblées et de la séparation des pouvoirs.

On peut en effet s'étonner d'une incontestable carence constitutionnelle en la matière, puisqu'aucune disposition de la Constitution de la Ve République ne fixe précisément les modalités de représentation des collectivités territoriales au sein du Parlement. L'article 24 se borne ainsi à poser un principe très général, mais n'en définit ni les modalités de mise en oeuvre, ni les garanties essentielles.

Ces points ne sont par ailleurs pas inclus dans le domaine de la loi organique prévue à l'article 25 de la Constitution, qui ne fixe que la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des

inéligibilités et des incompatibilités (article 25 alinéa 1), ainsi que les règles de remplacement des parlementaires en cas de vacance du siège (article 25 alinéa 2).

Sur le fondement de cet article 25, le Sénat a certes fait l'objet de plusieurs dispositions organiques, dont notamment l'article L.O. 274 du code électoral, qui prévoit que le nombre des sénateurs élus dans les départements s'élève à 304 (dont 8 sièges pour les départements d'outre-mer - loi organique n° 86-957 du 13 août 1986).

Cette disposition est complétée par l'article 2 de l'ordonnance organique n° 59-259 du 4 février 1959 (4 sièges pour les sénateurs représentant les territoires d'outre-mer), par la loi organique n° 76-1217 du 28 décembre 1976 (1 siège pour Mayotte), par l'article L.O. 334-2 du code électoral (1 siège pour Saint-Pierre-et-Miquelon) ainsi que par l'ordonnance organique n° 58-1097 du 15 novembre 1958, fixant à 12 sièges la représentation sénatoriale des Français établis hors de France (1).

Hors ces dispositions, dont la portée est seulement quantitative, aucune disposition constitutionnelle ni organique ne précise les conditions juridiques dans lesquelles le Sénat représente les collectivités territoriales.

En fait, la seule attribution d'un nombre donné de sièges paraît très insuffisante, d'autant qu'elle n'offre aucune spécificité particulière par rapport aux règles analogues adoptées pour l'Assemblée nationale (cf. par ex. l'article L.O. 119 du code électoral, qui prévoit que le nombre des députés à l'Assemblée nationale élus dans les départements est de 570 ; cette rédaction est tout à fait similaire à celle de l'article L.O. 274 dudit code, concernant le nombre des sénateurs des départements).

En l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques, les modalités spéciales de représentation des collectivités territoriales par le Sénat ressortissent donc, suivant leur nature, soit au domaine de la loi ordinaire, soit même, ce qui est à la fois inadmissible et inquiétant, au domaine réglementaire, donc à l'exécutif.

C'est ainsi par exemple qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées.

(1) Cet effectif de 12 sièges ne sera atteint qu'au prochain renouvellement triennal de septembre 1989 - Il s'élève actuellement à 10.

Sur cette base, les articles L. 279 à L. 295 et L. 309 à L. 318 du code électoral déterminent d'une part la répartition du nombre total des sièges des sénateurs des départements, d'autre part les différentes phases de leur élection (composition du collège électoral, mode de désignation des délégués des conseils municipaux, mode de scrutin, opérations de vote).

Encore faut-il observer que la loi ne fixe pas elle-même l'ensemble de ces règles électorales. En particulier l'article L. 289 du code électoral, qui détermine les modalités de désignation des délégués des communes et de leurs suppléants, ne s'applique en effet qu'au-delà de certains seuils de population (9 000 habitants et plus pour l'élection des suppléants, plus de 30 000 habitants pour l'élection à la fois de délégués et de leurs suppléants).

Dans les communes plus petites (c'est-à-dire en fait dans la grande majorité des communes françaises), ces règles sont seulement fixées par voie réglementaire (articles R. 135 et R. 136 du code électoral), donc à la discrétion du gouvernement.

D'autres dispositions législatives accessoires tendent par ailleurs à établir un lien privilégié entre les collectivités territoriales et le Parlement. C'est ainsi par exemple que l'article 43 alinéa 1er de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoit qu'en cas d'impossibilité de fonctionnement d'un conseil général, le Gouvernement peut prononcer sa dissolution, et qu'il en informe le Parlement dans le délai le plus bref.

Cette disposition ne vise cependant pas de façon spécifique le Sénat, mais le Parlement dans son ensemble, et ne saurait donc s'analyser comme un élément garantissant la représentation particulière des collectivités territoriales par la seconde chambre.

On peut à plusieurs titres déplorer cette carence juridique, qui, dans une large mesure, vide de son contenu pratique l'article 24 de la Constitution.

3. Le dispositif de l'article 24 ne dote pas le Sénat des garanties essentielles à l'exercice de sa mission

L'inconvénient est particulièrement manifeste dans le cas des textes réglementaires, puisque le Parlement n'intervient aucunement dans leur élaboration. Des dispositions comme celles

des articles R. 135 et R. 136 du code électoral, susvisés, privent en fait le Sénat de tout pouvoir sur le mode de désignation des délégués des petites communes ou de leurs suppléants, et font obstacle à l'exercice normal de sa mission constitutionnelle.

Le préjudice n'est pas moindre dans le cas des dispositions législatives non-organiques.

Le Sénat est certes appelé à concourir à leur élaboration, au cours de la procédure parlementaire de confection de la loi. Il conserve par ailleurs la plénitude de son pouvoir d'initiative, soit initialé (par le dépôt de propositions de loi), soit en cours d'examen des textes (pouvoir d'amendement).

L'adoption définitive des lois simples tendant à la mise en oeuvre de l'article 24 de la Constitution reste cependant soumise aux règles de la procédure législative ordinaire, comportant le cas échéant, et à la seule initiative du Gouvernement, la mise en oeuvre de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution (l'Assemblée nationale pouvant statuer définitivement en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées).

C'est ainsi que la quasi-totalité des règles afférentes à l'élection des sénateurs est juridiquement passible de la procédure de dernier mot à l'Assemblée nationale, fût-ce au total détriment ou en totale méconnaissance de la mission de représentation des collectivités territoriales par le Sénat.

On pourrait ainsi concevoir, de façon exagérément pessimiste, certes, et sans préjudice du contrôle que le Conseil constitutionnel ne manquerait sans doute pas d'exercer en pareil cas, qu'une profonde réforme du régime électoral applicable aux sénateurs soit approuvée uniquement par l'Assemblée nationale, en application de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution. L'Assemblée pourrait même ne pas s'être prononcée de façon explicite, si le Gouvernement décidait d'utiliser la procédure d'engagement de responsabilité prévue à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Une telle situation reste certainement une hypothèse d'école, mais rien ne permet de l'écarter totalement, notamment en cas de conflit politique grave entre le Sénat et le pouvoir exécutif.

III. LES SOLUTIONS POUR ASSURER LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE DU SÉNAT

1. L'idée directrice : le Sénat doit être assuré de pouvoir remplir sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales

Il conviendrait donc en toute logique d'introduire dans le droit positif des dispositions qui prémunissent la seconde chambre du Parlement contre toute tentative gouvernementale d'imposer une réforme de la représentation des collectivités territoriales. Ces dispositions donneraient une consistance juridique plus solide au principe constitutionnel de représentation des collectivités territoriales, en associant de façon obligatoire le Sénat à toute décision qui risquerait ultérieurement d'en modifier l'économie générale.

Le pouvoir ainsi reconnu au Sénat ne doit bien sûr pas s'exercer de façon unilatérale. A ce titre, on ne saurait donc légitimement concevoir aucun mécanisme qui ôterait à l'Assemblée nationale son pouvoir décisionnel propre, ou qui permettrait au Sénat d'imposer une décision positive unilatérale.

En revanche, la seconde Chambre doit dans ce domaine être investie d'un véritable "pouvoir d'empêcher", qui fasse obstacle en matière de représentation des collectivités territoriales à toute réforme législative réalisée sans son accord.

Plusieurs propositions de révision constitutionnelle ou de lois organiques ont d'ailleurs déjà été déposées en ce sens. Parmi les plus récentes, on peut par exemple citer la "proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer l'exercice d'un vrai bicamérisme", déposée en 1985 par M. Adolphe Chauvin et les membres du groupe de l'union centriste, apparenté, et rattachés administrativement (proposition Sénat, 1985-1986, n° 82). L'article 3 de cette proposition avait un objet très analogue à la proposition actuellement examinée par votre commission, puisqu'il tendait à une nouvelle rédaction de l'article 46 de la Constitution, dans ces termes :

"Les lois organiques relatives au Sénat et aux collectivités locales doivent être votées dans les mêmes temps par les deux assemblées".

2. Différentes approches juridiques sont envisageables

Actuellement, il semble que trois voies juridiques pourraient être envisagées, pour conforter la position institutionnelle du Sénat en matière de représentation des collectivités territoriales. Mais en pratique, seule la troisième voie paraît suffisamment souple et conforme à la pratique constitutionnelle pour pouvoir être retenue.

- La première consisterait, par voie de révision constitutionnelle, à introduire dans le texte même de la Constitution l'ensemble des dispositions relatives aux modalités concrètes de représentation des collectivités territoriales par le Sénat.

Cette solution aurait le mérite incontestable de s'imposer à tous les pouvoirs publics, c'est-à-dire au Gouvernement, au Parlement dans son action législative, et au Conseil constitutionnel éventuellement saisi d'un texte ultérieur.

Une telle révision soulèverait néanmoins des difficultés considérables, qui paraissent a priori de nature à en condamner le principe. Outre sa complexité technique, elle s'avérerait en effet très lourde par la suite, et risquerait de bloquer durablement toute adaptation ultérieure du régime ainsi mis en place.

Un certain degré de souplesse reste indispensable dans ce domaine, compte tenu des évolutions rapides des collectivités territoriales elles-mêmes, et de l'ensemble de la législation qui s'y rapporte.

A ce titre, l'adoption d'une loi constitutionnelle, somme toute très analogue à la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat de la III^e République, ne paraît guère répondre aux contraintes de la vie politique et administrative des collectivités territoriales de la Ve République.

Cet inconvénient majeur avait d'ailleurs été ressenti rapidement dès les premières années de la III^e République, au point qu'une révision partielle fut adoptée en 1884. L'article 3 de la loi du 14 août 1884 précise en effet que *"les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relatifs à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel"*. Ces articles 1 à 7 étaient précisément ceux qui fixaient très en détail le régime électoral des sénateurs, et la répartition des sièges sénatoriaux entre les différents départements (1)

• La seconde voie juridique qui s'offre, toujours par voie de révision constitutionnelle, se limiterait à exclure du champ d'application de l'article 45, alinéa 4 de la constitution (procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale) l'ensemble des lois ordinaires par lesquelles le législateur fixe les modalités de représentation des collectivités territoriales au Sénat (en fait, il s'agirait essentiellement des dispositions non-organiques du code électoral concernant l'élection des sénateurs).

Une telle solution empêcherait qu'une loi de cette nature puisse être adoptée sans l'accord du Sénat. En pareil cas, la navette se poursuivrait aussi longtemps que nécessaire pour parvenir à un accord définitif entre les deux chambres.

L'efficacité d'un tel dispositif paraît suffisante pour prévenir les risques d'adoption d'un texte en dépit de l'opposition du Sénat, puisque le Gouvernement ne dispose pas de procédure constitutionnelle coercitive à l'encontre de la majorité sénatoriale.

Plusieurs objections paraissent toutefois compromettre cette solution.

La première tient à l'incontestable fissuration du régime très cohérent d'élaboration des lois ordinaires fixé au Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958 et notamment à ses articles 42 à 45. Les lois relatives à la représentation sénatoriale des collectivités territoriales seraient ainsi soumises à un régime procédural spécial, en raison même de leur objet, et constitueraient dès lors une nouvelle catégorie juridique difficilement compatible avec la logique générale de la Constitution de 1958.

(1) ainsi que les dispositions accessoires relatives aux sénateurs inamovibles supprimées après cette révision.

De surcroît, une large incertitude sur la notion-même de "loi relative à la représentation par le Sénat des collectivités territoriales" ne manquerait de soulever de nombreuses difficultés procédurales durant la phase d'élaboration de tels textes.

C'est ainsi que le Gouvernement pourrait considérer que tout ou partie des dispositions en cours d'examen ne répondrait pas à cette définition, et pourrait ainsi prétendre utiliser la procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale.

Faute d'un arbitre à cette phase d'élaboration législative, ce serait en dernier ressort le Conseil constitutionnel qui serait appelé à confirmer ou infirmer l'analyse du Gouvernement, et le cas échéant censurer un texte ainsi adopté. On mesure le degré d'incertitude qu'un tel mécanisme introduirait dans la procédure parlementaire et les inconvénients graves qui en résulteraient.

La dernière voie, également obtenue par révision constitutionnelle, consisterait à renvoyer à une loi organique le soin de préciser exactement les conditions dans lesquelles le Sénat est appelé à remplir sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales.

IV. LE RENVOI A UNE LOI ORGANIQUE : LA SOLUTION LA PLUS EQUILIBREE

Cette solution offre en fait de nombreux avantages, qui paraissent de nature à emporter l'adhésion.

1. Les garanties procédurales attachées aux "lois organiques sur le Sénat"

En premier lieu, il convient d'observer qu'une loi organique de cette nature entrerait nécessairement et exactement dans la catégorie constitutionnelle des "*lois organiques relatives au Sénat*", visée à l'article 46 alinéa 4 de la Constitution. Il n'y aurait donc pas création d'une catégorie juridique nouvelle (avec tous les aléas que cela comporte), mais recours à une catégorie de normes appartenant déjà au droit positif.

Par ailleurs, ce mécanisme offrirait au Sénat toutes les garanties procédurales nécessaires, puisque la Constitution dispose (article 46 alinéa 4 susvisé) que *"les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées"*.

Cette disposition exclurait donc le cas de figure retracé ci-avant, d'un texte finalement adopté en dépit du vote négatif de la seconde Assemblée.

Enfin, le renvoi à une loi organique conduirait à conforter et à mieux enraciner dans les institutions politiques françaises le principe constitutionnel posé par l'article 24 alinéa 3 de la Constitution :

- d'une part, en effet, la loi organique s'impose de façon très contraignante aux Pouvoirs publics et pourrait dissuader "en amont" de toute initiative législative ou réglementaire susceptible de contrevenir à ce principe constitutionnel ;

- d'autre part, les lois organiques sont incluses dans le "bloc de constitutionnalité", c'est-à-dire dans l'ensemble des normes dont le Conseil constitutionnel assure la protection lorsqu'une loi ordinaire est déférée à son contrôle par une des autorités de saisine, dans les conditions prévues à l'article 61 alinéa 2 de la Constitution (protection "en aval").

La loi organique qui constitue un cadre obligatoire pour toutes les normes juridiques inférieures constituerait ainsi, à l'avenir, une garantie solide contre tout risque d'adoption d'une loi ordinaire ou d'un texte réglementaire qui méconnaîtrait le principe constitutionnel de représentation des collectivités territoriales par le Sénat.

Cette observation apparaît spécialement utile dans le cas des actuelles dispositions réglementaires du code électoral relatives aux élections sénatoriales, sur lesquelles le législateur n'est pas appelé à se prononcer lui-même.

2. Une révision tendant à un bicamérisme plus égalitaire en matière de représentation des collectivités territoriales

On mesure tous les avantages qu'offrirait la définition d'un cadre organique pour la mise en oeuvre de l'article 24 alinéa 3 de

la Constitution. La révision constitutionnelle qu'elle suppose serait effectuée dans les conditions prévues à l'article 89 de la Constitution, et, sauf à être reprise sous forme de projet de loi constitutionnelle, impliquerait le recours à la procédure référendaire, s'agissant d'une proposition d'initiative parlementaire.

Ce référendum donnerait ainsi, une nouvelle fois, au Peuple français, l'occasion de montrer l'attachement indéfectible qu'il porte au bicamérisme, et à la mission fondamentale de la seconde chambre du Parlement.

Il convient enfin d'observer que le renvoi à une loi organique ne préjuge aucunement le contenu définitif de celle-ci. Il constitue simplement une sorte de mesure conservatoire, à laquelle le moment venu le législateur donnera un contenu normatif précis.

Il faudra lors de l'élaboration de cette loi organique garder à l'esprit un principe essentiel : Le Sénat doit être stable mais pas immuable.

Il appartiendra donc au législateur d'adopter un texte qui concilie à la fois les principes traditionnels évoqués dans le présent rapport, et les évolutions récentes constatées aussi bien dans le statut même des collectivités locales, que dans les mouvements démographiques profonds qui ont affecté la France depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Le moment venu, l'élaboration (et éventuellement les modifications ultérieures) de cette loi organique s'effectuerait dans les conditions de droit commun, prévues à l'article 46 de la Constitution.

Au-delà de ces considérations techniques, l'objectif essentiel de la révision de l'article 24 de la Constitution demeure bien sûr le rétablissement d'un bicamérisme égalitaire en matière de représentation des collectivités territoriales, où le Sénat doit pouvoir exercer la plénitude de ses compétences constitutionnelles.

A cette fin, la loi organique constitue incontestablement un instrument privilégié, qui a démontré son efficacité politique et juridique depuis trente ans.

Par exemple, aux termes des dispositions de l'article 64 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans son titre VIII relatif à l'autorité judiciaire, c'est nécessairement une loi organique qui porte statut des magistrats. Est-ce trop exiger que le Sénat (pouvoir

législatif) bénéficie en quelque sorte de garanties équivalentes ?

Cette option majeure poserait ainsi un nouveau jalon fondamental dans l'évolution des institutions politiques et administratives françaises, puisqu'elle concrétiserait juridiquement quatre préoccupations essentielles :

- ancrer et renforcer le bicamérisme dans nos institutions
- inscrire la logique politique de la décentralisation dans le corps même de notre Constitution ;
- parfaire l'évolution du statut des collectivités territoriales en leur garantissant une représentation parlementaire stable à l'élaboration de laquelle elles seraient associées grâce au Sénat ;
- renforcer dans l'avenir le rôle capital que les collectivités locales auront à assumer dans le développement de la démocratie locale.

oOo

CONCLUSION

D'aucuns s'interrogent sur le rôle, sur la place, sur la représentativité du Sénat, sur le travail législatif, sur les méthodes et les moyens dont pourrait se doter la Haute Assemblée. Toutes ces améliorations de quelque nature qu'elles soient, si urgentes et nécessaires soient-elles, doivent être précédées ou accompagnées de la réforme constitutionnelle qui vous est proposée. Comme nous venons de le voir, cette réforme se fonde essentiellement sur deux considérations :

- En premier lieu, les missions du Sénat doivent être appréciées en fonction des évolutions récentes de la société, et notamment de l'intervention croissante des collectivités locales dans ce qu'il est convenu d'appeler la "vie quotidienne" et la citoyenneté locale des Français. Les collectivités locales prennent en

effet une part de plus en plus prépondérante pour contribuer à traiter les problèmes que génèrent les questions de société.

• En second lieu, le lien privilégié que le Sénat entretient avec les collectivités territoriales de la République justifie largement la révision constitutionnelle qui vous est aujourd'hui proposée. Plus qu'une simple innovation, cette révision constituerait plutôt le prolongement logique des réformes de décentralisation entreprises depuis plusieurs années.

En permettant d'associer pleinement la seconde Chambre à la définition et à l'élaboration du cadre juridique dans lequel celle-ci sera appelée à exercer sa mission constitutionnelle, cette révision apportera ainsi une garantie supplémentaire irremplaçable dans l'organisation politique et administrative des collectivités territoriales de la République.

On peut aussi s'interroger sur d'autres aspects de la réflexion. Ils ne sont pas limitatifs.

Par exemple, faut-il aussi prendre en compte dans notre réflexion plus générale, comme le fait le Professeur Louis Favoreu, ces autres aspects du rôle de la deuxième chambre du Parlement lorsqu'il s'interroge, d'une part sur le rôle de contrepoids à l'égard de l'Etat qu'auront ou que pourraient en fait avoir les collectivités locales, d'autre part sur le fait que les pouvoirs d'une majorité gouvernementale, quelle qu'elle soit, peuvent être désormais tempérés par une autre majorité issue des élections locales ?

Ou encore, le débat sur la représentativité du Sénat dans les institutions politiques françaises doit-il seulement être confiné dans une seule réforme du mode de sélection des sénateurs ? Cette éternelle question ne peut en effet se résumer en des affirmations du type : "Le vrai scandale" du Sénat est "d'ordre politique" et il réside "dans le fait que par son mode d'élection, la Haute Assemblée n'est absolument représentative des rapports de force politiques dans le pays", ou encore "la composition du collège des grands électeurs qui tous les trois ans sont appelés à élire le tiers des sénateurs, privilège d'une façon outrancière les maires des petites communes et de la France rurale, par définition conservatrice, au détriment des grandes villes..." (1).

(1) Claude Estier, in "VENDREDI", 28 avril 1989.

Le problème actuel n'est pas autant qu'on pourrait le croire dans la surreprésentation des petites communes. Le déséquilibre croissant dans tous les domaines entre les villes et les zones rurales, déséquilibre qui peut à moyen et long terme compromettre d'autres équilibres (écologique, culturel, etc...) plaide tant en faveur d'une représentation de l'espace que d'un ajustement démographique (1).

Il y a vingt déjà, notre regretté collègue Marcel Prélct posait le problème en ces termes :

"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" (2).

Certes ces propos retraçaient une situation que les lois de décentralisation depuis 1982 ont sensiblement contribué à améliorer. Leur pertinence n'en demeure pas moins très actuelle.

En cette nouvelle période d'interrogation et de réflexion sur la représentativité et le rôle du Sénat dans les institutions de la République, à l'approche aussi du renouvellement triennal de septembre 1989, est-il besoin de réaffirmer le rôle essentiel et irremplaçable que joue et doit de plus en plus jouer la seconde chambre du Parlement qui représente à la fois des

(1) Thèse Alain Delcamp, "Le Sénat et la décentralisation 1969-1986".

(2) Rapport Sénat 1968-1969 n° 88, annexe au procès verbal de la séance du 11 décembre 1968.

communautés (nos collectivités locales) et un espace dans lequel il ne faut pas voir qu'un ensemble de lieux géométriques mais surtout un territoire façonné, modelé par les hommes au fil des siècles et dans lequel ils se meuvent de plus en plus vite, et de plus en plus souvent ?

Ce territoire, cette terre, font partie intégrante de l'identité de la France. Là est peut-être le véritable débat !

*

*

*

Pour l'ensemble de ces motifs, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification la présente proposition de loi constitutionnelle.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi constitutionnelle

tendant à donner aux collectivités de représentation des
collectivités territoriales de la République le caractère de loi
organique et à le faire passer au Sénat

Article unique

La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 24 de
la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigée :

"Il assure la représentation des collectivités territoriales
de la République dans des conditions définies par une loi organique."



TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la commission
<p>Constitution</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>Article 24.</p>	<p>La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi rédigée :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Le parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p>	<p>"Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République dans des conditions définies par une loi organique."</p>	
<p>Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.</p>		
<p>Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.</p>		