

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlement

COMMUNICATION

de

M. Alain DELCAMP
Secrétaire général du Sénat français

sur

**LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
PAR LE SÉNAT FRANÇAIS**

Session de Genève
Octobre 2009

INTRODUCTION : LE BICAMERISME, HERITAGE DE L'HISTOIRE ET FRUIT DES REALITES SOCIALES FRANÇAISES	3
UNE FONCTION SPECIFIQUE ET CARACTERISTIQUE DU BICAMERISME FRANÇAIS	4
UNE ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE A PART ENTIERE	9
CONCLUSION	19

INTRODUCTION :

LE BICAMERISME, HERITAGE DE L'HISTOIRE ET FRUIT DES REALITES SOCIALES FRANÇAISES

La représentation des collectivités territoriales par une seconde chambre **n'est pas une singularité française**, mais il n'était pas fréquent jusqu'ici qu'une seconde chambre puise sa légitimité constitutionnelle dans cette seule représentation **dans un état unitaire**.

Habituelle dans un État fédéral, la représentation des collectivités territoriales quels que soient leurs statuts, État, régions, cantons, est généralement considérée en effet comme une caractéristique, sinon une spécificité des États fédéraux ou complexes.

En effet, la représentation des institutions composantes de la fédération par une chambre est très souvent un élément substantiel du pacte constitutionnel. Elle complète la représentation de la première chambre qui incarne l'unité du peuple. Ce modèle constitutionnel né aux États-Unis est partagé mais avec des nuances (notamment en ce qui concerne le poids relatif des différentes entités au sein de la seconde assemblée) par de nombreux pays de part le monde et sur tous les continents. Ces fédérations ont pu se créer aussi bien par agrégation (Allemagne, Confédération helvétique, Union indienne), que par dissociation (Belgique).

Cela ne signifie pas pour autant que tous ces pays correspondent à un modèle « *pur* » de représentation des collectivités territoriales. Certains font appel à des associations complexes qui traduisent le degré plus ou moins important de décentralisation existant ou le degré de fédéralisation acceptable à un moment donné par les constituants.

Ces constructions complexes se rencontrent notamment dans des pays comme la Belgique ou l'Espagne. Cette diversité a pu me faire écrire dans un hommage rendu à un constitutionnaliste européen éminent¹ que l'institution d'une seconde chambre n'était pas, aussi nécessairement qu'on le pense parfois, liée à l'existence d'un système fédéral ou assimilé, mais qu'elle pouvait correspondre aussi à des situations constitutionnelles fort diverses. Elle constitue en fait, très généralement, un « **révéléateur de la nature de l'État** ».

Le bicamérisme français et la composition de sa seconde chambre peuvent parfaitement s'insérer dans cette définition.

La tradition politique française issue de la Révolution de 1789 a dû osciller pendant plus de deux siècles entre **le désir d'un pouvoir stable, fort et centralisé** – dont les deux empires ont été la traduction – et **une tradition démocratique presque exclusivement parlementaire**. Cette hésitation a condamné les institutions à l'instabilité en raison de la dispersion des forces politiques et le caractère très profond des conflits qui divisaient l'opinion (question de la monarchie et de la république ; divergences autour du statut de l'église dans l'État ; affrontements idéologiques sur les principes d'organisation de la société).

Cette hésitation permanente a conduit à **rechercher des éléments stabilisateurs du système politique** et l'un de ces éléments stabilisateurs, en tout cas le plus immédiat, a été l'institution d'une seconde chambre, héréditaire, nommée puis élue, mais surtout échappant aux rythmes habituels des renouvellements de la première chambre.

¹ Hommage à Francis DELPÉRÉE, (devenu Vice-président du Sénat de Belgique), *Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 397.

Les principaux éléments concourant à la stabilité de la seconde chambre française sont multiples : la durée du mandat : 9 ans entre 1875 et 2003, 6 ans depuis ; le caractère indirect du suffrage ; le caractère progressif du renouvellement (par tiers ou par moitié) et surtout, **la permanence** : la seconde chambre échappe en effet au risque de dissolution par le Président de la République.

Ce besoin de stabilité lui-même a conduit à **rechercher une source de légitimité autonome pour cette seconde chambre**. Cette recherche a été d'autant plus précoce que la Révolution avait interdit, contrairement à la situation de plusieurs régimes monarchiques voisins, le maintien d'une représentation des éléments aristocratiques de la société face à la représentation des nouvelles classes sociales à la chambre des représentants du « peuple » (ou de la bourgeoisie montante). De 1795, création de la première seconde chambre « *républicaine* », jusqu'en 1875, **les débats n'ont cependant pas cessé sur l'utilité de la seconde chambre et surtout sur sa composition**. On peut même dire que les débats sur l'utilité de la seconde chambre font partie des débats institutionnels récurrents dans tous les pays.

Le deuxième critère justifiant l'existence d'une seconde chambre a été **la possibilité d'un dialogue entre deux catégories de représentants afin de parfaire la loi, l'une tempérant les élans de l'autre**. C'est ainsi que les constituants de 1795 voyaient dans le « *Conseil des Cinq-cents* », chambre basse, « *l'imagination* » et, au contraire, dans le « *Conseil des Anciens* », la représentation de la « *raison* ». Celle-ci, à l'époque, croyait-on, pouvait être trouvée dans un âge relativement élevé : 40 ans ! et un statut matrimonial garantissant (?) une certaine stabilité : ainsi les anciens devaient-ils être soit mariés, soit veufs !

Ce deuxième aspect a conduit également à rechercher un mode de **représentation différent** de celui de la première chambre et donc susceptible **d'éviter à la seconde de n'être que la pâle copie de la première**.

Si l'existence d'une seconde chambre en France est donc née du besoin de stabilisation du système politique, le choix de son mode de scrutin a correspondu à un impératif fonctionnel destiné à lui assurer une certaine indépendance et une composition différente d'une tonalité plutôt modérée.

Le résultat est que le bicamérisme constitue à l'évidence **l'une des caractéristiques constitutionnelles fondamentales du système politique français** puisqu'à travers 5 républiques, 2 empires, 5 régimes révolutionnaires, un régime de fait (1940-1944), **la France a connu depuis 1789 un régime bicaméral au moins pendant 183 ans sur 220. Consulté à deux reprises par referendum, en 1946 et en 1969 sur le principe d'un bicamérisme politique le peuple français s'est opposé à la suppression ou à la transformation de la seconde chambre.**

UNE FONCTION SPECIFIQUE ET CARACTERISTIQUE DU BICAMERISME FRANÇAIS

La représentation des collectivités territoriales par le Sénat fonde la légitimité de la seconde Chambre dans notre système bicaméral et lui donne son visage propre

La fonction de représentation des collectivités territoriales de la République, que l'article 24 de la Constitution de 1958 confie au Sénat, peut s'analyser comme **une composante nécessaire de la représentation nationale telle que l'entend l'article 3**. Elle est la condition d'une différenciation suffisante de la seconde chambre pour **assurer l'effectivité du principe du bicamérisme** et le complément nécessaire de la représentation de la Nation, **elle-même imparfaite**, assurée par la première Chambre.

Ce principe d'organisation, qui fonde la légitimité du Sénat, est d'abord **le fruit de l'histoire** : confirmée par trois constitutions républicaines, la fonction de représentation territoriale attribuée au Sénat a subsisté sans discontinuer depuis 1875. Cette « *permanence* » a d'ailleurs « *contribué largement à préserver l'existence du Sénat, particulièrement lors de sa mise en cause en 1969* »². Elle a du reste inspiré un certain nombre de solutions bicamérales à l'étranger³ et elle demeure un sujet de réflexion pour les pays, de plus en plus nombreux⁴, qui envisagent d'introduire une deuxième chambre dans leurs institutions.

Si l'on retient en général que le Sénat de 1875 fut une concession nécessaire aux monarchistes pour qu'ils acceptent la République, on oublie très souvent qu'il fut l'œuvre des modérés et libéraux, contre l'avis des légitimistes⁵ et avec l'accord des Républicains. L'expression « *Grand conseil des communes de France* », popularisée par Gambetta, l'un des inspirateurs de la constitution de la Troisième République⁶ et Président éphémère du Conseil des Ministres, fut précisément la réponse républicaine au « **Grand conseil** » plus traditionnel proposé par le duc de Broglie, représentant des monarchistes (« *La République des Ducs* ») dans l'Assemblée nationale élue en 1871 et qui devait adopter les lois constitutionnelles de 1875. Il n'est pas inutile d'ailleurs de rappeler les mots enflammés et la mystique avec lesquels Gambetta parlait des communes : « *Je veux que vous saisissiez bien quel admirable instrument d'ordre, de paix, de progrès démocratique cette intervention de l'esprit communal dans le règlement des affaires politiques peut procurer à la France... (L'esprit communal) est ce qu'il y a de plus démocratique en France, ce qui constitue les entrailles mêmes de la démocratie : l'esprit communal, c'est-à-dire les trente-six mille communes de France* »⁷.

Les Républicains voyaient dans l'enracinement de la seconde chambre au niveau communal la garantie d'un enracinement de la démocratie : de fait le Sénat fut doté d'une majorité républicaine dès après les premières élections municipales générales en 1884.

Les conservateurs et monarchistes étaient rassurés d'autre part par l'espoir que les futurs sénateurs seraient solidement ancrés dans les provinces⁸ et viendraient opportunément tempérer les emportements des députés notamment parisiens.

On peut sans doute considérer que le principe de la représentation des collectivités territoriales par le Sénat, au-delà même de la lettre de la constitution actuelle, constitue de ce fait **un principe fondamental de notre organisation constitutionnelle et une spécificité du bicamérisme français**.

Dès 1871 avaient été créés dans les départements *des conseils généraux élus* qui allaient participer à l'élection des sénateurs et la loi du 5 avril 1884 mit en place une organisation de conseils municipaux et de maires également élus qui est demeurée quasi inchangée pendant près d'un siècle jusqu'aux lois de 1982 dites de décentralisation.

Ainsi le compromis de 1875, inspiré par la recherche d'un contrepoids institutionnel et modérateur, a donné naissance à une **liaison structurelle très importante entre la seconde chambre et l'évolution des collectivités et des pouvoirs locaux**. Initialement représentante des communes la seconde chambre est devenue la représentante de toutes les catégories de collectivités territoriales (communes, départements, régions - après leur élection au suffrage universel direct à partir de 1996- collectivités à statuts diversifiés⁹ d'outre-mer) mais surtout **un profond mouvement de**

² JP Duprat « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français ». *Revue Internationale de politique comparée*, vol 6-, n°1, 1999 p.83.

³ Belgique jusqu'au passage au fédéralisme (le particularisme du fédéralisme belge fait que la solution territoriale, en usage dans la plupart des pays fédéraux, n'a plus été privilégiée par la suite).

⁴ D'où l'initiative prise par le président et le bureau du Sénat français d'inviter à Paris le 14 mars 2000 l'ensemble des présidents de secondes chambres pour le premier « Forum des Sénats du monde » qui réunit près de 80 représentants.

⁵ Monarchistes les plus traditionalistes par rapport aux « orléanistes » descendants de la branche cadette des Bourbons qui avaient tenté de mettre en place une monarchie constitutionnelle entre 1830 et 1848.

⁶ 1875-1940 : la « Première République » s'étend de 1742 à 1799, la deuxième de 1848 à 1852, la quatrième de 1946 à 1958.

⁷ 23 Avril 1875, discours sur les lois constitutionnelles prononcé dans le XX^{ème} arrondissement de Paris, *Discours et plaidoyers politiques*, Paris, Charpentier, 1881, tome 4, p. 314. Peu après la gauche obtenait 55 sièges sur les 75 inamovibles.

⁸ Dès l'origine les sénateurs furent élus dans le cadre des « départements » eux-mêmes très proches des communes.

⁹ Il existe en France aussi bien des Départements d'Outre Mer, des Régions d'Outre-mer (département et région d'Outre-mer ont le même territoire), des collectivités à statut particulier, des Territoires d'Outre-mer et des Pays d'Outre-mer chaque statut traduisant un degré particulier de décentralisation. La France compte aujourd'hui 22 régions métropolitaines et 4 régions

« décentralisation » qui est venu tempérer de façon continue, mais avec une brusque accélération à partir des années 1976-1985, la nature centralisée de l'État français. Le Sénat a été souvent à l'origine de ce renforcement des pouvoirs locaux et régionaux et il fut notamment à l'initiative de l'importante révision constitutionnelle du 25 mars 2003 reconnaissant pour la première fois "l'organisation décentralisée" de la République.

Les divers projets ou propositions de loi qui ont été déposés et même débattus pour modifier le scrutin sénatorial ne remettent d'ailleurs pas le principe de la représentation des collectivités territoriales en cause. On peut même estimer que **le développement de la décentralisation et, a fortiori, le changement de nature¹⁰ du lien entretenu par certains territoires d'Outre-mer avec la République, n'a fait que le renforcer.**

Les débats récurrents sur le bicamérisme nous invitent cependant à nous interroger **sur la signification constitutionnelle** de la « représentation des collectivités territoriales » par le Sénat.

On a pu soutenir que l'élection du Sénat par les collectivités territoriales n'était qu'une simple modalité de technique électorale¹¹ et qu'elle n'était par conséquent qu'une manière parmi d'autres de représenter le peuple. Ce type de thèse, pour séduisante qu'elle soit, a cependant davantage justifié des propositions de modification du mode d'élection du Sénat qu'elle n'a aidé à comprendre la place particulière qu'il occupe dans les institutions. **Les collectivités territoriales ne sauraient en effet être réduites à de simples circonscriptions électorales.** Elles expriment **une solidarité particulière d'habitants, exprimée par leurs propres organes de représentation, désignés à l'issue d'élections auxquelles le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère d'élections politiques, et chargés de gérer des intérêts spécifiques.** Les collectivités territoriales, pour reprendre l'excellente expression d'un commentateur avisé des institutions, sont « *des communautés humaines, dotées d'une personnalité juridique et déterminées par des intérêts de proximité et les affinités qu'ils créent* »¹². Ce sont donc *les conseils*, plus que *les habitants*, qui ont pour charge de les exprimer. **Cette remarque implique que la répartition des délégués sénatoriaux ne puisse être réalisée sur des bases uniquement démographiques**, ce qu'exprimait le rapporteur du Sénat sur le projet de réforme proposé par le Gouvernement de M. Lionel Jospin qui proposait en 1998 de modifier le scrutin en ce sens : « *Il serait étrange de fonder la représentation du Sénat sur des bases plus démographiques que l'Assemblée nationale elle-même* »¹³. Le Conseil Constitutionnel dans une décision n°2000-431 du 6 juillet 2000¹⁴ a mis un terme – au moins provisoire – à cette controverse sur la démographie en

d'Outre-mer, 96 départements métropolitains et 4 d'Outre-mer, 36 783 communes. Au 1^{er} janvier 2009, 34 164 communes, regroupant 56,4 millions d'habitants, sont regroupées dans 2 601 groupements à fiscalité propre (16 communautés urbaines, le degré le plus élevé de coopération intercommunale, 174 communautés d'agglomérations, pour des ensembles possédant au moins de 50 000 habitants autour d'une ville d'au minimum 15 000 habitants, 2 406 communautés de communes, sans seuil minimum de population et 5 syndicats d'agglomération nouvelle).

¹⁰ On peut estimer par exemple que le lien existant désormais entre l'Etat central et la Nouvelle-Calédonie est un lien quasi fédéral.

¹¹ François Robbe - *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat - Etude sur l'article 4, alinéa 3, de la Constitution française du 4 octobre 1958*, soutenue à l'université de Besançon le 12 décembre 1998.

¹² JP Duprat article précité, p.82.

¹³ Paul Girod, n° 427 Sénat 1998-1999, p. 23.

14 « Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, **dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées ; qu'en outre, la représentation des communes doit refléter leur diversité ; qu'enfin, pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside ;**

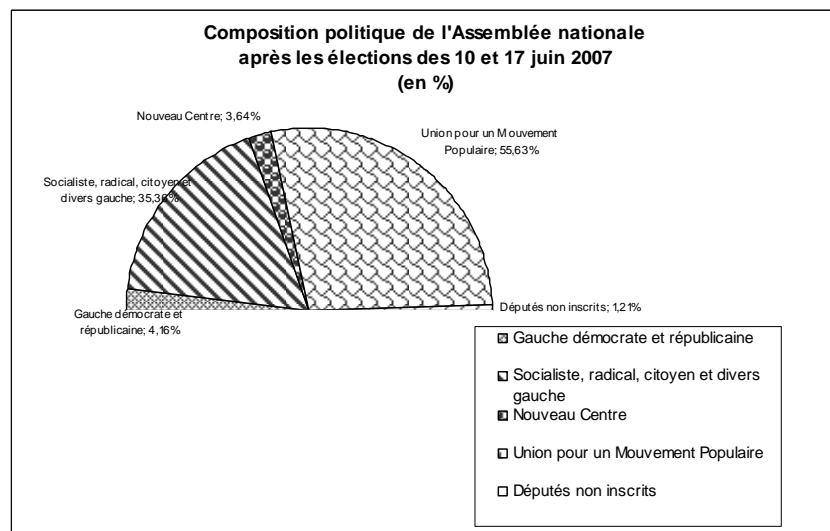
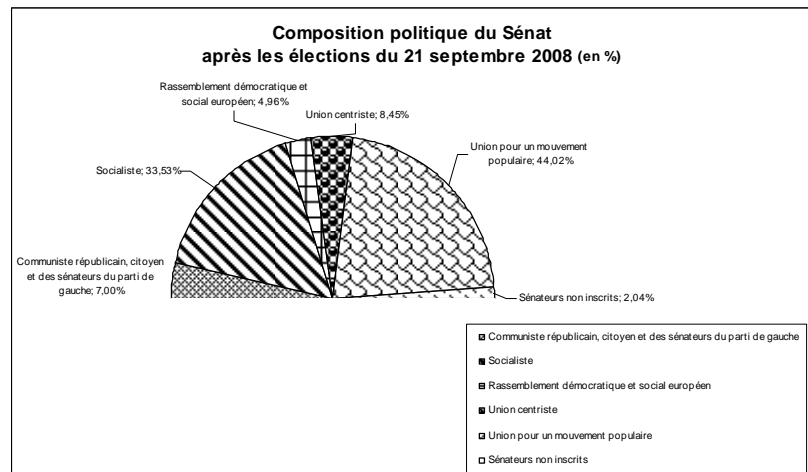
6. Considérant, en conséquence, que, si le nombre des délégués d'un conseil municipal **doit être fonction de la population** de la commune et si, dans les communes les plus peuplées, des délégués supplémentaires, choisis en-dehors du conseil municipal, peuvent être élus par lui pour le représenter, **c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique ; que l'application des dispositions en vigueur de l'article L. 285 du code électoral ne remet pas en cause les principes sus-énoncés ;**

7. Considérant, en revanche, qu'en application des dispositions du 1° de l'article 2 de la loi déferée, des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal, seront désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal ; que, dès lors, ces délégués supplémentaires **constitueront une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs**

affirmant que « *le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune et si, dans les communes les plus peuplées, des délégués supplémentaires, choisis en-dehors du conseil municipal, peuvent être élus par lui pour le représenter, c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique* ». Pour ces motifs il annulait la loi proposée par le gouvernement qui entendait introduire une pure et simple proportionnalité entre les électeurs sénatoriaux (appelés « délégués ») avec la population. Il est donc acquis que tout en demeurant dans le cadre d'un État unitaire, le Sénat représente donc bien des collectivités d'habitants et pas seulement les habitants eux-mêmes pris individuellement.

Une représentation différente de celle de l'Assemblée nationale

La prise en compte de cette réalité rejoint d'ailleurs le but auquel répond, dès l'origine, le choix du scrutin sénatorial : celui de **parvenir à une représentation différente de celle de l'Assemblée nationale** : « *Ni soutien ni opposant, le Sénat a pour vocation de porter un regard différent sur les décisions du Gouvernement* »¹⁵.



sénatoriaux ; que leur participation à l'élection des sénateurs sera d'autant plus déterminante que l'article 10 de la loi examinée étend à de nombreux départements l'élection des sénateurs au scrutin proportionnel ;
8. Considérant que l'importance ainsi donnée par la loi déferée aux délégués supplémentaires des conseils municipaux au sein des collèges électoraux irait au-delà de la simple correction démographique ; que seraient ainsi méconnus les principes sus-énoncés.

Cet effet est **obtenu d'abord par le mode de scrutin, qui combine scrutin majoritaire et scrutin proportionnel**. Cette particularité est l'une des raisons pour lesquelles, paradoxalement, le Sénat est **une assemblée plus protectrice de la minorité**. Le scrutin joue un rôle d'amortisseur, qui contraste avec les oscillations brusques, surtout au cours des quinze dernières années, enregistrées à l'Assemblée nationale. Entre 1993 et 1997, malgré la persistance d'une majorité sénatoriale ancrée au centre et à droite, on dénombrait plus de sénateurs au groupe socialiste que de députés dans le groupe homologue de l'Assemblée nationale malgré la supériorité de l'effectif global de l'Assemblée par rapport à celui du Sénat¹⁶. Autre effet notoire : **en cinquante ans de V^e République, le Sénat n'a connu un groupe majoritaire que pendant deux années (2002-2004) et encore en l'absence de renouvellement**.

Ce rôle pondérateur est également le fruit de la répartition des délégués sénatoriaux, qui ne saurait aboutir au même résultat que le découpage des circonscriptions à l'Assemblée nationale, laquelle n'est déjà pas - et ne peut pas être - exclusivement démographique. Elle doit en effet tenir compte du découpage des circonscriptions administratives et de la répartition entre les départements, d'où la tolérance d'un certain pourcentage d'écart au sein d'un même département déjà admise par le Conseil constitutionnel. A cela s'ajoute surtout **le choix d'un scrutin majoritaire à deux tours** qui correspond à la tradition politique française (scrutin d'arrondissement) permet de compenser en obligeant à des alliances un système partisan qui demeure potentiellement très morcelé et tend à assurer **une certaine stabilité gouvernementale**¹⁷.

Le scrutin sénatorial n'est donc pas, en soi, plus critiquable que celui de l'Assemblée. Il est **adapté à la fonction d'équilibre du système à pouvoir présidentiel fort qui est celui de la V^e République est dévolu à l'Assemblée du Luxembourg**. On ne saurait donc trop distinguer comme le fait un commentateur récent « **bicamérisme technique** » et « **bicamérisme politique** »¹⁸. Le « **bicamérisme technique** » - comme le mode de scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale - est **un des éléments voulus pour permettre au Sénat de remplir la fonction qui lui est dévolue dans les institutions : un lieu d'expression différent de la souveraineté**.

L'objectif de rendre le scrutin plus juste n'est, bien sûr, nullement contradictoire avec cette fonction. Plusieurs adaptations - dont les plus importantes (1976 et 2003) à l'initiative du Sénat lui-même - y ont contribué.

Le principe de représentation par le Sénat des collectivités territoriales surtout après la réforme de 2003 qui a adapté, sous le contrôle du Conseil Constitutionnel, la répartition des sièges de sénateurs en fonction de l'évolution démographique entre les départements, **n'a donc pas pour effet de restreindre sa légitimité et ne saurait donc mettre en cause son statut d'assemblée parlementaire à part entière**.

Le récent renouvellement de septembre 2008, premier renouvellement par moitié et pour 6 ans, a précisément montré que le mode de scrutin **traduisait beaucoup plus fidèlement que certains le prétendaient le résultat des élections locales**, organisées en 2004 pour les régions et au printemps 2008 pour les communes¹⁹. Ces scrutins avaient été marqués, comme toutes les élections intermédiaires, par une importante progression des forces d'opposition. Pour la première fois, le scrutin de 2011, que se fera en très large partie²⁰ sur la même base, apparaît comme particulièrement incertain voire laissant espérer une alternance politique au Sénat pour la première fois depuis 1974.

Il y a fort à parier que les débats sur la légitimité du mode de scrutin devraient de ce fait passer au second plan, en attendant toutefois le vote de la réforme territoriale désormais engagée et qui ne saurait être sans effet sur le scrutin sénatorial.

¹⁵ Christian Poncelet, « *Affaiblir le Sénat, c'est fragiliser la démocratie* », *Le Monde* 23 juin 1999.

¹⁶ C'est au Sénat qu'en 1959 beaucoup de députés battus et, parmi eux, de grands leaders de l'opposition de l'époque, trouvèrent refuge. On relèvera aussi avec intérêt que le pourcentage de femmes sénatrices est plus élevé que celui des femmes députés (22 % contre 18,54 %).

¹⁷ Il a effectivement eu cet effet mais grâce aussi à l'ombre portée de l'élection présidentielle au suffrage universel pendant la majeure partie de la V^e République (sauf de 1958 à 1962 et de 1988 à 1993).

¹⁸ Raymond Ferretti, « Le bicamérisme de la Ve République », *Les petites Affiches*, n° 261, 31 décembre 1999, p. 10.

¹⁹ Les départements étant quant à eux renouvelés par moitié en 2004 et 2008.

²⁰ Seuls les conseils régionaux seront renouvelés l'année prochaine.

UNE ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE A PART ENTIERE

Si la fonction de représentant des collectivités territoriales confère au Sénat une place spécifique dans les institutions, elle ne l'enferme pas pour autant dans une vocation étroite et ne l'empêche pas de jouer le rôle de ce qu'un de ses présidents appelait « *une seconde chambre à part entière* ».

1. Des structures et des moyens comparables au service du dialogue entre les deux assemblées et du contrôle de l'action gouvernementale

Si le bicaméralisme **législatif**, mis en place par la Constitution de 1958, apparaît à première vue, « *inégalitaire* » du fait de la possibilité, pour le Gouvernement, de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale en cas de désaccord avec le Sénat au cours de la navette législative, **la pratique observée invite à nuancer fortement l'impression laissée par une lecture rapide du texte constitutionnel.**

Quantitativement, **les lois votées après accord** entre les deux assemblées, soit après la première lecture, soit après la seconde, **sont de très loin majoritaires.** En cas de désaccord persistant, le mécanisme de la commission mixte paritaire²¹ a bien rempli son objectif, puisque, en moyenne, dans deux cas sur trois, celle-ci parvient à un accord sur les dispositions restant en discussion. Ce n'est **que dans 9 à 11 % des cas**, selon que l'on prend en compte ou non les conventions internationales, que le dernier mot est donné à l'Assemblée nationale.

Ce qui signifie que près de 90 % des lois adoptées depuis 1958 ont fait l'objet d'un accord entre les deux chambres. Le mécanisme de l'article 45 qui organise « *la navette* » entre les assemblées fait du « *divorce* » l'étape ultime du processus. **Il ménage, en fait, de nombreuses étapes de conciliation.**

Sur le plan **constitutionnel**, le Sénat de la V^e République a, – notamment en raison de son rôle de « pondérateur du système tel que le décrivait le principal auteur de la nouvelle constitution avec le Général de Gaulle, Monsieur Michel DEBRÉ : « Deux chambres à effectif raisonnable et un mandat d'une certaine durée, telle est la première mesure de sagesse. La dualité évite l'imprévoyance et les excès d'une assemblée unique. La première chambre est l'expression directe de la nation. Elle transmet au gouvernement l'impulsion de la majorité. A côté d'elle, le Sénat est doté des mêmes attributions, mais il en use dans un autre esprit : il tempère les volontés trop neuves et trop vives, il relie la politique du présent à celle du passé et à celle de l'avenir. » – a, d'emblée, **été placé sur un pied d'égalité avec l'Assemblée nationale.**

Les révisions constitutionnelles, qui se sont multipliées au cours des dernières années, ont mis en valeur l'apport qui pouvait être le sien en la matière. On a même pu reprocher au Sénat d'utiliser l'occasion des révisions constitutionnelles pour renforcer son pouvoir dans les institutions. Cela est d'autant plus paradoxal qu'il a été l'un des premiers à dénoncer, au cours de la dernière décennie, la trop grande fréquence des révisions constitutionnelles²², qui auraient pour effet de « banaliser » la norme constitutionnelle.

Dans l'exercice de son pouvoir constituant, le Sénat s'est voulu en fait constructif et a été conduit à **proposer des innovations susceptibles de bénéficier aux deux chambres du Parlement :**

♦ ainsi, des premières modalités de contrôle des propositions d'actes communautaires que le Sénat a réussi à imposer au Gouvernement au profit des deux assemblées en 1992,

²¹ Le gouvernement – et les présidents des assemblées depuis la réforme de 2008 en ce qui concerne les propositions de loi – a la possibilité de convoquer après une ou plusieurs lectures une commission mixte paritaire composée de 7 sénateurs et de 7 députés et chargée de trouver – hors la présence du gouvernement – un texte commun « sur les dispositions restant en discussion ».

²² 23 à ce jour.

♦ ainsi également, des dispositions élargissant les pouvoirs du Parlement en ce qui concerne la durée des sessions et le renforcement du droit d'initiative législative des Assemblées, grâce à l'institution de l'ordre du jour réservé, faisant écho à des demandes anciennes du Sénat.

♦ Le Sénat a obtenu en 2003 d'être l'assemblée saisie en priorité des « *projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales* », introduisant ainsi une homothétie avec la priorité accordée traditionnellement à la chambre élue au suffrage universel direct pour les lois de finances (article 39 de la Constitution). Paradoxalement, cette initiative rejoignait une idée d'un ancien Premier ministre socialiste, a priori peu favorable au Sénat, exprimée en 1996. C'est ainsi que M. Michel ROCARD préconisait « *de confier au Sénat la mission d'établir chaque année un rapport sur l'état de la décentralisation et de l'aménagement du territoire* » et proposait « **que tout projet de loi concernant les collectivités territoriales soit déposé en première lecture au Sénat, le Conseil d'État assurant la qualification du texte. On pourrait même peut-être imaginer que si, au cours de la discussion d'un texte concernant les collectivités locales, les deux chambres ne parvenaient pas à adopter un texte identique, l'Assemblée nationale ne puisse imposer son point de vue qu'à la majorité absolue des membres la composant** (comme pour les lois organiques) ».

On peut également citer la volonté du Sénat d'élever la loi concernant les modalités de vote des citoyens européens au rang de loi organique relative au Sénat, et d'affirmer, ce faisant, que cette question touchait à l'expression même de la souveraineté, précisément au travers du mode de scrutin sénatorial.

Le pouvoir constitutionnel du Sénat ne saurait donc être assimilé à un pouvoir de blocage, mais constitue davantage **une garantie** face à des initiatives susceptibles de porter atteinte aux équilibres constitutionnels ou aux libertés et un des vecteurs du **rééquilibrage progressif des institutions en faveur du Parlement face au Gouvernement**.

Ce parallélisme entre l'Assemblée nationale et le Sénat explique que la plupart des innovations de procédure touchant aux relations entre le Parlement et le Gouvernement intervenues depuis 1958, aient été introduites en même temps dans les deux assemblées ou transposées au Sénat.

On pourrait citer, par exemple, les débats auxquels donnent lieu les déclarations du Gouvernement qui permettent au Parlement de réagir sur les grands sujets d'actualité, de façon plus visible que dans le cadre des questions orales avec débat. A la veille de la révision de 2008, le Sénat n'avait cependant pas abandonné, contrairement à l'Assemblée nationale, cette dernière technique, en l'institutionnalisant même pour les questions orales avec débat portant sur des sujets européens.

La réforme constitutionnelle de 1995 qui avait entendu une première fois, renforcer les pouvoirs du Parlement, notamment avec l'instauration de la session unique, a ouvert au Sénat des possibilités comparables à celles de l'Assemblée nationale pour ce qui est des questions au Gouvernement (dont la périodicité n'est cependant que bimensuelle, alors qu'elle est bihebdomadaire à l'Assemblée²³) ainsi que pour l'ordre du jour réservé, qui permettait à chaque assemblée une fois par mois d'examiner les textes de son choix ou procédant de son initiative.

Dans le domaine du **contrôle**, le Sénat, qui a toujours su marquer une moindre dépendance par rapport à l'exécutif - lié précisément à son positionnement institutionnel - a été le premier à utiliser la procédure des commissions de contrôle (en 1960 : gestion de la réunion des théâtres lyriques nationaux) et à donner ses lettres de noblesse aux commissions d'enquête (1971 : abattoirs de La Villette). Il a beaucoup contribué également à l'amélioration des moyens juridiques d'action de ces commissions apportés par les lois des 19 juillet 1977 et 20 juillet 1990.

Le Sénat a également su développer des formes de contrôle moins solennelles, mais permettant d'atteindre des résultats comparables à ceux des commissions d'enquête : missions d'information communes à plusieurs commissions ou propres à l'une d'entre elles qui ont, en particulier, eu pour objet de suivre la décentralisation ou de prolonger les travaux d'une commission

²³ Dès la présente session, le Sénat va cependant expérimenter, à l'initiative de son président, un nouveau mode de questionnement en séance publique : « les questions cribles » sur un sujet fixé par sa Conférence des Présidents.

d'enquête (suivi des accords de Schengen), groupes d'études et de travail, auditions des commissions et rapports d'information, débouchant de plus en plus fréquemment sur des propositions de loi.

Enfin, le contrôle de l'application des lois a été systématisé au Sénat à partir de 1972, à l'initiative de ses commissions permanentes, ce qui n'a pas été sans incidence sur le délai de parution des décrets d'application et a clairement marqué le lien entre la fonction législative et la fonction de contrôle du Gouvernement.

Dans un domaine moins institutionnel, celui de la **communication** sur l'activité des assemblées, la décision commune de créer une chaîne parlementaire avec la mise en commun des moyens techniques de diffusion, mais sous forme de deux sociétés distinctes²⁴. au terme d'une concertation fructueuse entre les présidents et les bureaux des deux assemblées, donne à l'Assemblée nationale et au Sénat des moyens identiques, sans pour autant faire perdre leur identité à chacune des deux chambres.

La révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008, la plus importante depuis 1958, (le texte adopté comprend 47 articles modifiant 40 articles de la Constitution soit près de la moitié) apporte aux deux assemblées des moyens nouveaux identiques tant en terme de structures (la possibilité de créer jusqu'à 8 commissions permanentes au lieu de 6, la constitutionnalisation de la commission chargée des affaires européennes, l'institution d'un ordre du jour partagé, des changements substantiels dans les méthodes du travail législatif caractérisés par un retour sur certaines modifications introduites en 1958 pour mieux contrôler l'action des assemblées, constitutionnalisation de la fonction de contrôle et d'évaluation des politiques publiques, tous moyens dont la mise en œuvre est à peine entamée). Il est probable cependant que les deux assemblées le feront avec leur style propre. La représentation des collectivités territoriales est évidemment un facteur explicatif du « style sénatorial ».

2. La représentation des collectivités territoriales constitue une fonction spécifique mais non exclusive

Cette vocation spécifique à représenter les collectivités territoriales est d'autant plus aisée à remplir que **les sénateurs sont nombreux à détenir eux-mêmes des mandats locaux**. Ainsi 252 sénateurs détiennent 1 ou 2 mandats locaux, 116 sont maires – dont ceux par exemple de Marseille et Lyon-, 131 sont conseillers généraux –dont 28 présidents, 32 conseillers régionaux- dont 4 présidents. Il est à noter cependant que cette tendance au cumul –qui est considéré en France comme une spécificité française et qui est de ce fait de plus en plus critiquée – est plutôt en décroissance puisque 26 %²⁵ des sénateurs ne détiennent aucun mandat (15 % avant les derniers renouvellements).

Les députés cumulent beaucoup eux aussi puisque 13 % d'entre eux ne détiennent aucun mandat.

Il est clair que dans le cas des sénateurs, qui tiennent leurs mandats des représentants des assemblées locales et ont donc à leur en rendre compte, la détention en propre d'un mandat local favorise le dialogue avec les communautés électives qu'ils représentent. Cet avantage est cependant de plus en plus compensé par **la difficulté d'exercer en même temps** des fonctions locales importantes – notamment exécutives– dans un contexte où les compétences locales sont de plus en plus lourdes, et l'exercice d'un mandat parlementaire lui-même de plus en plus exigeant en temps et disponibilité.

²⁴ « LCP-AN » et « Public-Sénat ».

²⁵ Cette importance relative s'explique en partie par le fait que 12 sénateurs représentent les français établis hors de France et ne détiennent par conséquent aucun mandat local. L'élection au scrutin proportionnel- qui intervient pour la moitié des sièges rend sans doute moins nécessaire aussi la détention d'un mandat.

On trouve cependant dans la connaissance générale du milieu local, quasi inévitable pour pouvoir prétendre être élu au Sénat²⁶, le caractère indirect aussi du suffrage –, s'ils ne sont pas élus eux-mêmes – les sénateurs sont toujours des « *élus des élus* » - **une des sources d'explication de la recherche de l'efficacité qui est l'une des faces du pragmatisme de l'Assemblée du Luxembourg.** Le sens du concret de ses membres, leur expérience locale conduisent assez naturellement à chercher des solutions pratiques plutôt que de vaines satisfactions d'amour-propre.

L'exercice de mandats locaux par les sénateurs les incite aussi plus directement à porter une attention privilégiée sur tout ce qui regarde les collectivités territoriales. et le Sénat apparaît naturellement comme l'institution la mieux placée pour faire valoir une vision nationale des intérêts supérieurs de la libre administration locale et veiller à en garantir le respect.

Face à la démocratie jacobine, le Sénat par son origine est porteur - et cela de longue date - de valeurs relevant d'un autre courant démocratique qui est celui de la démocratie locale. Face à la centralisation unificatrice, qui a trouvé aujourd'hui ses limites, il apporte l'écho du terrain et de la diversité française.

Reconnu officiellement pour la première fois dans la Constitution de 1946 – soit très tardivement dans l'histoire constitutionnelle française – cet autre courant correspond à une aspiration profonde des citoyens à ce que soient pris en compte leurs intérêts concrets et leurs préoccupations dans leur cadre de vie quotidien. A certains égards, la politique de décentralisation lancée au tournant des années 80, n'a pas été autre chose que **la reconnaissance tardive de l'existence²⁷ et de la légitimité de ce courant démocratique local dans nos institutions.**

L'action du Sénat qui l'exprime s'en trouve donc nécessairement marquée. Les sénateurs portent naturellement un regard sur tout ce qui touche à la gestion locale décentralisée dans l'exercice de leurs différentes missions, mais également au travers des actions spécifiques dont ils prennent l'initiative en direction des collectivités locales.

Sur le plan constitutionnel, le Sénat a participé à l'élaboration d'un cadre juridique mieux défini pour les collectivités locales, au regard de la Constitution, tant au cours de la discussion des textes législatifs soumis à son examen, qu'en amenant à statuer le Conseil constitutionnel à plusieurs reprises sur :

- le principe de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (qu'il revient à la loi de déterminer selon l'article 34 de la Constitution) ;
- le régime des assemblées délibérantes élues qui les administrent ;
- la création par la loi de nouvelles collectivités locales ;
- s'agissant du contenu de la libre administration, sur la nature et la portée du contrôle de légalité, l'autonomie de choix des personnels territoriaux, sur le niveau des ressources fiscales sans lequel l'autonomie locale n'existerait pas ;
- le droit des collectivités locales d'outre-mer, etc.

Sur le plan législatif, avant même que ne s'engage le processus de décentralisation, le Sénat s'était fait le défenseur des libertés locales, **contre la tendance séculaire de notre pays à toujours renforcer la centralisation.**

La période qui s'est ouverte à la fin des années 70, avec la succession des réformes tendant à assurer plus d'autonomie aux collectivités locales, a permis d'élargir encore la portée de sa mission en ce domaine.

²⁶ L'élection sénatoriale suppose en général un investissement et une action locales continues et il est rare qu'un candidat puisse être « parachuté » lors qu'une élection sénatoriale. Ce n'est pas la même chose pour l'élection législative, plus sensible aux grandes variations de l'opinion publique nationale.

²⁷ Les communes ont succédé aux paroisses de l'Ancien Régime dès les premiers mois de la Révolution française.

Il l'a montré tout au long des dix-huit mois qu'il consacra (1979-1981) à l'examen d'un premier projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, puis lorsque s'engagea la réforme de la décentralisation, qui devait aboutir à la loi du 2 mars 1982 et à celles qui l'ont complétée.

Parmi les textes législatifs faisant l'objet d'une vigilance particulière de sa part, il y a lieu de mentionner, pour s'en tenir aux thèmes les plus récurrents :

- le débat institutionnel sur la place et le rôle des différents niveaux de collectivités locales et sur leurs rapports avec l'État ;

- le financement des transferts de compétences aux collectivités locales et les charges indues ;

- la fonction publique territoriale et l'autonomie de recrutement des collectivités locales. Ainsi, par exemple, la loi (1987) qui a permis la mise en œuvre effective du nouveau statut adopté en 1984, s'inspire d'une proposition de loi sénatoriale sur les cadres d'emplois ;

- la coopération intercommunale : le Sénat s'est opposé avec constance à toute forme autoritaire de regroupement et a pu faire valoir ses vues auprès des gouvernements successifs. L'importante réforme introduite en la matière par la loi du 12 juillet 1999 doit beaucoup à ses travaux. Elle s'est conclue par un succès de la commission mixte paritaire à l'issue de trois réunions de 18 heures au total.

L'action du Sénat prend le plus fréquemment la forme d'amendement aux textes qui lui sont soumis par le Gouvernement. De nombreuses dispositions figurant dans les lois relatives aux collectivités locales ont pour origine des amendements sénatoriaux. Au-delà, beaucoup d'initiatives du Sénat concernant le droit des collectivités locales et la décentralisation prennent la forme de propositions de loi qui débouchent, le cas échéant, sur des lois promulguées. On peut citer, par exemple, pour s'en tenir à la période la plus récente :

- la loi du 13 mai 1996 (n° 96-393) relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, à partir d'une proposition de loi sénatoriale inspirée par les travaux de la commission des lois ;

- la loi du 24 janvier 1997 (n° 97-60) tendant à l'institution d'une prestation spécifique dépendance pour les personnes âgées, à la charge des départements, qui a eu pour origine une initiative de la commission des affaires sociales du Sénat.

D'autres initiatives relèvent de la fonction de contrôle du Sénat qui a su tirer parti, au profit des collectivités locales de la diversification de ses moyens d'action : missions d'information, groupes d'études, rapports d'information, à côté de formes plus classiques que sont les questions écrites et les questions orales avec (ou sans) débat (sans exclure les moyens lourds, telles les commissions d'enquête dont plusieurs sur la Corse et auparavant sur la Nouvelle-Calédonie, par exemple).

Plusieurs **missions d'information communes à plusieurs commissions**, ont été créées sur la mise en œuvre de la décentralisation (1983, 1984, 1991 et 1998).

Les deux premières d'entre elles²⁸ ont eu pour objet de vérifier, dès la mise en œuvre des lois de décentralisation, que les principes posés étaient bien respectés dans les faits, et ont dénoncé les transferts insidieux de charges et les tentatives rampantes de recentralisation, permettant sans attendre une prise de conscience sur les correctifs et les inflexions à apporter à la réforme.

Ces missions, en effet, au-delà de l'analyse critique, formulent des propositions d'améliorations législatives. Le Sénat s'attache en outre, à l'occasion des rapports qu'elles présentent, à exprimer une revendication tendant à une véritable autonomie financière des collectivités locales, ce qu'entravent, d'une part, des transferts de ressources non proportionnés aux

²⁸ Qui réunissaient Messieurs Christian Poncelet comme président, et Daniel Hoefel comme rapporteur.

transferts de compétences de l'État aux collectivités locales et, d'autre part, des dotations insuffisantes pour compenser les impôts locaux supprimés par l'État au fil des années. L'examen annuel de la loi de finances offre au Sénat une occasion supplémentaire et itérative pour dénoncer de telles pratiques et rejeter les mesures qui les mettent en œuvre.

Comme les missions d'information, **les groupes d'études ou de travail**, créés par le Sénat sur les questions relatives aux collectivités locales, présentent en conclusion de leurs travaux des rapports d'information assortis de pistes de réformes tendant à améliorer la décentralisation.

C'est ainsi que tout naturellement le Sénat a tenu à conduire une réflexion autonome sur la réforme et la simplification des structures territoriales – fort nombreuses – en France, lancée en 2008 par le Président de la République et confiée à une commission ad hoc présidée par un ancien Premier ministre.

Après plusieurs séries d'auditions et de réunions sur le terrain, en présence du Président du Sénat, les travaux de la mission du Sénat ont donné lieu à la mise au point de nouveaux types de débats interactifs dans les espaces ouverts par la récente révision constitutionnelle.

Il y a tout lieu de penser que nombre de propositions présentées trouveront place dans le projet de loi qui sera déposé devant le Sénat. Il est à noter que malgré les bouleversements que risque de provoquer cette réforme – destinée en particulier à réduire de moitié le nombre d'élus départementaux et régionaux – au lieu de s'arc-bouter sur la défense d'intérêts corporatistes et l'immobilisme, le Sénat a tenu à être au premier plan d'une réforme raisonnable : « *Dans cette affaire, le Sénat n'aura pas une approche politicienne. Le Sénat veut une réforme de la gouvernance locale... La réforme territoriale, depuis les lois Defferre de 1982 tout le monde l'a annoncée et personne ne l'a réalisée. Moi, je dis faisons la !... Je suis pragmatique et raisonnable. Sur ce dossier, les sénateurs rechercheront les voies de passage* »²⁹

Très tôt le Sénat a complété cette action législative et de vigilance au profit des collectivités territoriales par **une stratégie de réseau pour promouvoir la démocratie locale**. Engagé très tôt dans le développement des nouvelles technologies, le Sénat a créé en février 1999, dans le prolongement de la décision de son Bureau de mettre en place un Service des collectivités territoriales l'année précédente, un site Internet : le « *Carrefour des collectivités locales (www.carrefourlocal.org)* », à l'usage des acteurs du monde local. Ce carrefour, comme son nom l'indique, est ouvert à des coopérations avec les sites extérieurs similaires, avec lesquels il comporte, au minimum, des liens hypertextes (« *les bonnes adresses* »).

Ce site se présente comme un instrument de référence regroupant tous les textes applicables aux collectivités locales, les analyses des textes législatifs les plus récents, un outil d'aide à la décision grâce aux notes et études du Service des collectivités territoriales qu'il rassemble et un moyen de dialogue avec les élus locaux grâce à une messagerie qui leur permet d'interroger les sénateurs sur des questions d'administration locale.

Le Sénat met également à la disposition des internautes toutes les données de son site Internet principal, lui-même très complet, sur l'ensemble des travaux législatifs du Sénat et de l'Assemblée Nationale notamment en matière de collectivités locales (www.senat.fr).

Par ailleurs, de nombreux colloques sont organisés dans l'enceinte du Palais du Luxembourg sur les sujets relatifs aux collectivités locales et permet ainsi de prolonger le débat par des moyens modernes, entre les sénateurs et des interlocuteurs diversifiés : représentant des administrations centrales, universitaires, acteurs locaux, partenaires économiques du monde local...

Le Sénat s'est attaché, au cours de la période récente, à nouer des partenariats avec les grands intervenants du monde institutionnel du monde local – au premier rang depuis bien sûr les grandes associations nationales d'élus – ainsi qu'avec les instituts de recherche, en vue de créer des synergies entre la réflexion universitaire et l'expérience sénatoriale, notamment pour développer une

²⁹ Gérard Larcher, Président du Sénat, *L e Figaro* 23 Septembre 2009.

force de propositions législatives dans les différents domaines de l'action décentralisée mais pas seulement³⁰.

« *Maison des collectivités locales* » selon l'expression du Président Christian Poncelet – président de 1998 à 2008 – le Sénat se veut également à **l'écoute des acteurs de la décentralisation** et a entrepris de nouer un **dialogue renforcé avec eux, sur le terrain**.

Au-delà des contacts directs que chaque sénateur peut avoir avec les représentants des collectivités locales de sa circonscription, ont été organisés au cours des dernières années dans toutes les régions de France **les États généraux des élus locaux** avec la participation de tous les sénateurs de chacune de ces régions.

Au cours de ces rencontres, où sont invités tous les maires et les élus des différents groupements de la région, ont été abordés les grands thèmes de la décentralisation et les sujets de préoccupation des élus locaux : sécurité juridique de l'action publique locale, finances locales, coopération intercommunale, à partir des résultats d'une enquête effectuée auprès de chaque élu, quelques semaines avant la tenue des États généraux. Les observations et les propositions qui sont émises au cours de ceux-ci (et dont le compte-rendu est mis en ligne sur Internet) sont ensuite transmises aux commissions permanentes pour un débouché législatif. C'est dans le même esprit, que chaque année un stand du Sénat accueille les milliers de participants du congrès des maires de France.

A travers ces contacts, l'utilisation des moyens modernes de communication et une action plus déterminée en direction de ces mandants, **le Sénat puise sur le terrain l'inspiration de son action nationale illustre la démocratie de proximité qu'il défend et ravive le lien institutionnel qui l'unit de façon substantielle aux différentes parties du territoire national**.

La récente révision constitutionnelle aurait pu permettre au Sénat de créer une commission permanente spécialement compétente en matière de collectivités territoriales. Ce n'est pas le choix qui a été fait, à la fois pour des raisons de coût, mais surtout parce qu'il a paru préférable que toutes les commissions du Sénat puissent conserver cette préoccupation et l'insérer dans des enjeux de législation ou de contrôle et d'évaluation des politiques publiques plus généraux.

En revanche, parmi les quatre³¹ délégations maintenues ou transformées (sur 9) une sera spécialement consacrée aux collectivités territoriales et devra trouver sa place tant en interne que vis-à-vis de l'extérieur.

Le Sénat **n'est pas pour autant enfermé dans un rôle exclusif** au profit des collectivités locales. Il affirme un intérêt et est reconnu pour son action dans tous les domaines de l'action publique.

2. L'action législative et de contrôle du Sénat

Malgré une tentative du comité consultatif constitutionnel, la Constitution de 1958 n'avait pas donné un pouvoir législatif préférentiel au Sénat en matière de collectivités locales. Certains ont pu le regretter mais, à l'examen, cela s'analyse plutôt comme un atout³². Ses présidents l'ont souvent souligné tandis que **les Français eux-mêmes attribuaient à l'existence d'un Sénat des avantages bien supérieurs à celui de représenter les collectivités locales**. C'est ainsi que dans un sondage commandé par la présidence du Sénat à la Sofres et réalisé du 22 au 26 juin 1990, si le pourcentage des réponses positives en provenance des élus locaux à la question : « *Est-ce que le Sénat est une assemblée qui fonctionne bien ?* » était nettement supérieur au pourcentage de l'ensemble des

³⁰ Le prix de thèse annuel du Sénat et l'aide à la recherche sur le bicamérisme, la relance des études parlementaires sont autant de vecteurs pour mieux connaître l'institution et mieux faire connaître les enjeux et les avantages du bicamérisme dans les milieux intellectuels.

³¹ Droits des femmes ; Recherche scientifique et technologique (ces deux premières existent dans les deux assemblées et les deux délégations à la recherche sont réunies dans un office commun. La délégation aux collectivités territoriales et à la prospective sont propres au Sénat.

³² Parmi les idées de réforme avancées figure l'idée d'un « Bundesrat à la française » confirmant et remplaçant le rôle de représentant des collectivités territoriales du Sénat mais limitant, précisément au nom de cette spécialisation son champ de compétence législatif.

Français (86 % contre 59 %), **la mission de défense des collectivités locales n'arrivait qu'en cinquième position** - notamment après la fonction de mise au point des lois - pour l'ensemble des Français. Elle n'arrivait **qu'en deuxième position pour les élus locaux eux-mêmes**.

Certes, un certain nombre de sénateurs ont présenté des propositions de loi constitutionnelle visant à faire du Sénat une véritable chambre des pouvoirs locaux et lui assignant expressément la mission d'assurer la défense des collectivités locales en lui donnant un rôle accru dans l'élaboration des textes législatifs les concernant. Elles n'ont pas été retenues par le Sénat lui-même. Elles doivent néanmoins être considérées comme autant d'indices de l'attention naturelle que portent les sénateurs à leur électorat.

Malgré leur attachement à leur qualité de représentants des collectivités territoriales, les sénateurs sont, en général, encore plus sensibles aux risques que renfermerait une trop grande spécialisation du Sénat dans cette représentation

En effet, l'apport du Sénat est **loin de se limiter au droit des collectivités locales**. Son pragmatisme, lié à l'origine du recrutement des sénateurs, de même que son sens de la modération, de la (relative) sérénité qui règne sur ses débats et la technicité acquise par ses membres, notamment du fait de la durée de leur mandat, **rendent l'apport du législateur sénatorial très substantiel dans toutes les matières offertes au champ législatif**. Son apport est en particulier très appréciable en ce qui concerne la **défense des libertés démocratiques et les grands sujets de société**, des problèmes éthiques et médicaux aux nouvelles technologies ou aux questions d'environnement.

Parmi les nombreux exemples susceptibles d'être cités sur le long terme, on relèvera par exemple :

- l'extension de l'aide judiciaire aux mineurs dans le cadre de la médiation pénale (loi n° 98-1963 du 18 décembre 1963),

- un plus grand libéralisme en matière de mœurs : élargissement de la filiation aux enfants naturels et adultérins (1973), dépénalisation du divorce (1976) ou de l'homosexualité,

- l'extension du contrôle de la Cour des comptes au contrôle des associations faisant appel à la générosité publique (loi n°96-559 du 24 juin 1996),

- l'instauration d'une prestation spécifique dépendance (loi n°97-60 du 24 janvier 1997),

- l'instauration du bracelet électronique comme alternative à l'emprisonnement (loi n°97-1159 du 19 novembre 1997).

Souvent ces initiatives doivent concilier imagination et ténacité pour aboutir. La permanence du Sénat, au-delà des majorités, se révèle alors un atout considérable - :

- accès aux soins palliatifs (loi n°99-477 du 9 juin 1999),

- réforme de la politique et des structures de prévention sanitaire. Le Sénat était alors dans l'opposition, mais il a su imposer des réformes préparées et déjà proposées sous des législatures différentes.

Plus récemment, au cours de l'année écoulée, on pourrait relever aussi des apports particulièrement divers :

Le Sénat a contribué à changer la gouvernance de l'hôpital à travers une meilleure association du monde médical ; il a marqué son intérêt pour l'égalité de traitement entre les citoyens, en créant les « *communautés hospitalières de territoire* » qu'appelaient les travaux préparatoires du projet de loi auquel son nouveau président Gérard LARCHER avait contribué lorsqu'il était au gouvernement.

Sur le plan juridique, **il a confirmé son engagement en faveur de la défense des libertés publiques et de la vie privée** :

Il l'a fait dans la loi pénitentiaire, premier texte pour lequel a été appliquée la délibération sur le texte en commission, instaurée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en réaffirmant le principe de l'encellulement individuel ;

Il l'a fait en s'opposant à une application sans précaution du test ADN³³ pour assurer le contrôle de l'immigration

Il l'a fait dans ses rapports, notamment en mettant au premier plan les nouveaux enjeux de la protection de la vie privée induits par le développement du numérique ;

La crise financière, qui était le premier défi que son Président nouvellement élu l'invitait à relever dans son discours d'investiture a suscité des initiatives et des collaborations nombreuses tant avec l'Assemblée Nationale qu'avec ses commissions compétentes.

La commission des Finances a mis en exergue l'effort nécessaire en faveur des petites et moyennes entreprises, mais aussi tout récemment l'utilité de mettre en place une fiscalité environnementale.

En matière culturelle, c'est le Sénat qui a réussi à imposer un financement pérenne pour France Télévision, groupement public pour lequel le Président de la République avait souhaité la réduction des ressources en provenance de la publicité.

C'est lui qui a su rappeler, pour le financement de l'école, les principes de laïcité et d'autonomie des collectivités locales, dont il est le gardien.

Il a su s'imposer au gouvernement pour maintenir le principe des 20% minimaux en logements sociaux dans les communes de plus de 3500 habitants.

Sa commission spéciale sur le « *crédit à la consommation* » a proposé des nombreuses innovations pour informer et mieux protéger le consommateur.

Enfin, la commission des Affaires étrangères et de la Défense a mis en œuvre de façon spectaculaire, des tandems de rapporteurs majorité-opposition pour des visites sur le terrain notamment de l'ensemble des acteurs des conflits du Moyen-Orient. Son président accompagné de tous les présidents défense devrait se rendre très prochainement en Afghanistan pour juger des conditions d'engagement des troupes.

Ces initiatives s'insèrent **dans une tradition où l'existence d'une deuxième chambre** - le cas échéant d'une majorité différente de la première - **apparaît aux Français comme une garantie pour les libertés et l'équilibre des institutions**³⁴.

La fonction la plus importante qui est attribuée au Sénat est en effet « *la mise au point des lois* » : 87 % la jugent « très importante » ou « importante » ; viennent ensuite le vote du budget (76 %), la fonction de contrôle (55 %), la protection des libertés (54 %)³⁵.

Plus récemment, le bicamérisme recevait l'approbation de 53 % des Français et 57 % jugeaient que c'était plutôt une bonne chose que le Sénat ne soit pas, au moment du sondage³⁶, de la même majorité que l'Assemblée nationale.

Dans un sondage plus récent encore, dont le résultat était peu flatteur pour les assemblées parlementaires³⁷, le Sénat était considéré par 70 % des Français comme « *utile à l'élaboration des lois* » et pour 65 % « *utile à l'équilibre des pouvoirs* ». Ce pourcentage s'était encore accru malgré des

³³ Cette réforme est aujourd'hui abandonnée.

³⁴ Jacques Hardy, *Le Sénat et les libertés publiques (1958-1981)* - Thèse pour le doctorat d'Etat en science politiques, Rennes, 1985.

³⁵ Sondage Sofres précité.

³⁶ Sondage Sofres précité.

³⁷ Aujourd'hui en France, Le Parisien - CSA - 10 mars 1999.

opinions ambiguës³⁸ à la veille du dernier renouvellement : « **Une nette majorité de personnes interrogées (61 %) considère que le Sénat joue un rôle important dans la vie politique française, une perception qui s'est d'ailleurs enracinée dans l'opinion.**

Lors d'une enquête réalisée en 1999, seuls 48 % des Français jugeaient positif le rôle du Sénat. En outre, on observe que cette perception est partagée quelle que soit la génération, la catégorie professionnelle et la sensibilité partisane des interviewés (sympathisants de gauche : 64 %, sympathisants de droite : 62 %).

Cette légitimité accordée au Sénat comme acteur de notre vie politique repose essentiellement sur deux représentations : d'une part, **son utilité à l'élaboration des lois, partagée par 67 % des interviewés ; d'autre part son rôle dans l'équilibre des pouvoirs, positivement reconnu par 61 % des personnes interrogées, un rôle de contre-pouvoir récemment mis en valeur lors de la réforme des institutions.** Relevons cependant sur ce dernier point un clivage gauche-droite peu surprenant : 72 % des proches de l'UMP estiment le Sénat utile à l'équilibre des pouvoirs contre 55 % des sympathisants socialistes, ceux-ci ayant sans doute en mémoire la domination sans partage de la droite dans la Haute Assemblée depuis le début de la V^e République »³⁹.

Les principes applicables au mode de scrutin actuel du Sénat, joints à sa permanence et à la durée de son mandat, contribuent par conséquent à déterminer une place spécifique et déterminante dans le fonctionnement général des institutions. Il y a là un effet direct de la diversification du recrutement de la classe politique qu'apporte le passage par les collectivités locales.

*

* *

³⁸ À cet égard, malgré la proximité dans le temps de l'échéance électorale du 21 septembre, près des trois quarts des Français (74 %) ne se disent pas concernés par ce scrutin. Sondage' IFOP pour le compte de Profession Politique réalisé en Septembre 2008.

³⁹ Sondage' IFOP pour le compte de Profession Politique réalisé en Septembre 2008.

CONCLUSION

Le fait que la Haute Assemblée se soit vue confier par le constituant une fonction de représentation des collectivités territoriales **n'est pas neutre du point de vue de l'équilibre des pouvoirs.**

Elle a traduit la volonté - inscrite dans une tradition historique - d'établir dans le cadre du système représentatif, une différenciation de la représentation au sein des deux chambres, donnant ainsi tout son sens au bicamérisme.

Au travers du suffrage indirect et de l'élection par des grands électeurs, eux-mêmes en charge de responsabilités locales au profit de leurs concitoyens, le Sénat a trouvé là **le fondement de son pouvoir de modération.**

La fonction spécifique de représentation des collectivités territoriales, critiquée par certains, mérite, dans ce contexte, de recevoir une lecture positive et constitue bien un avantage pour le Sénat, par ailleurs assemblée parlementaire à part entière.

L'existence d'une seconde chambre en charge de la représentation des habitants vivant au sein des collectivités territoriales semble bien en effet devoir être regardée comme un atout dans notre organisation institutionnelle. A l'heure où l'omniprésence de l'État central est vécue par beaucoup comme une source de blocage et d'asphyxie, l'attention portée par le Sénat aux attentes de nos concitoyens en faveur d'une meilleure prise en considération de leurs problèmes dans un monde en profonde mutation, donne **une portée élargie à sa fonction de représentation et le met en phase avec une société plus attentive à sa propre diversité.**

Cette spécificité est ainsi nécessairement **un atout dans le contexte d'évolution du système politique lui-même** : la réforme du quinquennat réduisant de 7 à 5 ans le mandat du Président de la République commence à avoir des effets sensibles, accentuant notamment la « *présidentialisation* » du régime. Celle-ci appelle des contrepoids. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pourrait permettre leur renforcement à travers les nouveaux espaces de liberté et d'initiative accordés aux assemblées parlementaires et un meilleur accès direct des citoyens aux institutions (initiative populaire, exception d'inconstitutionnalité, saisine du Conseil supérieur de la magistrature, défenseur des droits).

Dans ce contexte, toutefois, **le Sénat est la seule institution politique majeure**, précisément en raison de son ancrage territorial, les caractères propres de son mode d'élection, la durée de son mandat – qui reste le plus long de la République – sa permanence **à ne pas dépendre du rythme de l'élection présidentielle** (les élections législatives suivant désormais de très près celle-ci seront donc fondamentalement influencées par elle).

Sa capacité d'autonomie, renforcée, comme pour l'Assemblée, au plan de l'organisation de son travail et encore moins bridée par les procédures nouvelles lui confère donc, encore plus qu'avant, un rôle spécifique et susceptible de se renforcer parallèlement et nécessairement en contrepoint du pouvoir présidentiel.

Loin donc d'être un handicap ou une simple modalité d'élection, la représentation des collectivités territoriales apparaît, au moment où le modèle de l'État-Nation lui-même est contesté, comme un important vecteur d'avenir.