

Les relations entre le Sénat et la décentralisation

Sophie LAMOUREUX
Maître de conférences
Université Paul Cézanne Aix-Marseille III
GERJC CNRS UMR 6201

« La décentralisation et le Sénat sont indissociables. Par vocation, le Sénat, chargé par la Constitution d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, se devait d'animer cette longue marche qui a abouti à la décentralisation actuelle ». Ces propos de l'ancien Président du Sénat, A. Poher¹ conservent plus que jamais toute leur vitalité au moment où ce qu'il est convenu d'appeler l'Acte II de la décentralisation trouve son application. Toutefois l'étude envisagée s'arrête en 2003 et se propose précisément d'observer le chemin parcouru par l'entreprise de décentralisation et quelle fut la part du Sénat dans celle-ci avant qu'elle ne s'inscrive dans la Constitution.

Dès lors, s'il ne s'agit pas à première vue d'une étude chronologique, il a semblé néanmoins nécessaire de circonscrire le champ d'examen des relations entretenues entre la notion de décentralisation et la Seconde Chambre parlementaire qui incarne, en vertu de sa vocation constitutionnelle, les préoccupations légitimes des collectivités territoriales. Les années 1969 et 2003 apparaissent donc comme les bornes symboliques de la progressive évolution des institutions vers une *organisation décentralisée de la République* selon l'article 1^{er} de la Constitution de 1958.

Paradoxalement, c'est en 1969 que le Sénat a failli connaître une mutation très brutale à l'instigation du Président de la République.

Tout avait pourtant bien commencé puisqu'en 1958 le bicamérisme n'est guère discuté et le rôle de la Seconde Chambre est restauré (le Président du Sénat est le deuxième personnage de l'Etat, nomme trois membres du Conseil constitutionnel qu'il peut également saisir, il est consulté dans les circonstances graves et peut assurer l'intérim de la Présidence ; le Sénat est l'égal de l'Assemblée nationale en matière de révision constitutionnelle d'une part et toute autre matière législative tant que le gouvernement n'en décide pas autrement d'autre part). Cependant, alors que les constituants ont inscrit la promotion du Sénat dans un cadre d'affaiblissement des assemblées, celui-ci déjoue ce projet et aspire à l'autonomie en défendant une forme de parlementarisme favorable aux assemblées. Cette opposition marginalise la Seconde Chambre par rapport à l'Assemblée nationale et au Gouvernement. De plus l'utilisation de l'article 11 pour réviser la Constitution afin de faire élire le Président de la République au suffrage universel direct est pour les sénateurs une procédure en totale violation de la Constitution. Le succès du référendum d'octobre 1962 et la présidentialisation du régime qui s'en suit isolent le Sénat dont la réprobation culminera avec le projet référendaire du 27 avril 1969. Celui-ci dépolitise en effet le Sénat en en faisant un organe consultatif composé de techniciens². Or c'est précisément de l'échec du référendum du 27 avril 1969 que renaît la Haute Assemblée. Celle-ci sera définitivement reconnue tant par l'exécutif que par l'Assemblée nationale comme une assemblée politique à part entière. Ainsi la normalisation de ses relations avec les autres pouvoirs publics conduit-elle le Sénat à

¹ Avant-propos de la thèse de M. Alain DELCAMP, *Le Sénat et la décentralisation*, Economica, Paris, 1991, p. 5.

² Pour une présentation exhaustive voir MASTIAS (J.), *Le Sénat de la V^e République*, Economica, Paris, 1980, 527 p.

affirmer sa spécificité de représentant des collectivités territoriales concernant les problèmes les intéressants.

Pour la décentralisation, 1969 constitue également la date décliv à partir de laquelle le terme est employé précisément par les sénateurs dans leurs débats³. Toutefois le mot, qui est perçu comme l'antidote de la centralisation et qui s'identifie à la lutte de la province contre Paris et à la revendication en faveur d'une plus grande autonomie locale, devient progressivement une idée force dont François Mitterrand en 1981 fera « la grande réforme du septennat ». La décentralisation n'aura dès lors cessé d'occuper la scène de l'actualité. Le débat n'est certes pas nouveau dans la mesure où notamment les années 70 réintroduisent l'idée régionale⁴ et, d'autre part, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing est marqué par la volonté de réformer l'administration locale ; à ce titre le rapport Guichard, *Vivre ensemble*, inspirera le projet de loi « pour le développement des responsabilités locales » auquel le Sénat apportera une contribution active. Mais à partir de mai 1981 les changements politiques permettent au Ministre de l'Intérieur et⁵ de la décentralisation d'élaborer un cadre législatif dont le point de départ est la loi du 2 mars 1982 relative aux « droits et libertés des communes, départements et régions ». Par suite même si la succession des majorités entre 1981 et 1993 a montré que la décentralisation était soumise au gré des alternances politiques, les principes posés en 1982 n'ont jamais été remis en cause. Plusieurs lois d'accompagnement sont intervenues entre 1982 et 1986⁶ précisant les compétences et les moyens financiers et humains dont disposeraient les collectivités. Néanmoins entre 1986 et 2002⁷ les différents changements de majorités consécutifs aux élections présidentielles et législatives ont eu des incidences sur la décentralisation balançant entre pause et relance. Le droit de l'outre-mer mis à part, le droit des collectivités territoriales a ainsi évolué par l'adoption de textes ponctuels ou connexes au thème principal de la décentralisation.

³ Cf. DELCAMP (A.), *op. cit.*, p. 16.

⁴ Depuis les années 50-60 la région constitue un cadre de développement économique et de déconcentration des services de l'Etat et malgré l'échec de la régionalisation en 1969, la région devient un établissement public grâce à la loi du 5 juillet 1972. Un conseil régional composé d'élus et un comité économique et social représentant les activités socioprofessionnelles sont créés. Cette période voit donc émerger une vie régionale.

⁵ Il est symptomatique que Gaston Defferre ait choisi de s'intituler ainsi, marquant sa volonté de faire figurer la décentralisation en bonne place.

⁶ Loi du 10 juillet 1982 crée les chambres régionales des comptes ; loi du 22 juillet 1982 complète celle du 2 mars et précise les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes ; loi du 19 novembre 1982 introduit un mode de scrutin mixte pour les communes de 3500 habitants et plus ; loi du 31 décembre 1982 dite PLM modifie le régime administratif de Paris, Lyon et Marseille ; lois du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 complétées par les lois du 25 janvier 1985 et du 6 janvier 1986 réalisant le transfert et la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale ; loi du 6 janvier 1986 fixe le mode de fonctionnement des instances régionales.

⁷ Loi du 5 janvier 1988 relative aux possibilités d'intervention économique des collectivités territoriales et à la coopération intercommunale ; loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ; loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République s'appuie sur trois thèmes : la déconcentration de l'Etat, la démocratie locale et les droits des élus ; loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite « loi Pasqua » ; loi organique du 25 mai 1998 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ; loi du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux ; loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite « loi Voynet » ; loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale dite « loi Chevènement » ; loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives ; loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives

En tout état de cause la fin des années 90 marque un nouvel élan auquel le Sénat n'est pas étranger. Sans nécessairement envisager chacune des lois ou encore dispositions de loi ayant un rapport plus ou moins lointain avec la notion de décentralisation dans la période considérée, et en ne tenant pas compte de l'outre-mer dont les spécificités ont conduit à des évolutions de statut et de législation qui appellent une réflexion séparée, on peut légitimement avancer que la décentralisation a atteint son objectif principal d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Mais la décentralisation doit encore progresser afin de s'adapter aux défis de la mondialisation dans un cadre européen alors que tous les observateurs s'accordent en ce début des années 2000 à reconnaître un certain essoufflement de la décentralisation préjudiciable à l'objectif fixé initialement et à la démocratie de proximité. En effet on ne peut que s'inquiéter de la complexité du paysage institutionnel local dans lequel l'Etat hésite entre les rôles de contrôleur et d'acteur. En outre si l'intercommunalité est porteuse de nombreuses réalisations en évitant la dispersion communale, son évolution aura nécessairement des conséquences sur les relations entre les différents niveaux de collectivités. Par ailleurs un système de cogestion entre l'Etat et les collectivités territoriales s'est progressivement substitué à celui d'une répartition claire des compétences. Enfin les moyens mis à la disposition des collectivités demeurent insuffisants : le cadre juridique de la fonction publique territoriale s'avère inadapté et le système de financement local en péril.

Ce tableau alarmant est justement dressé par une mission d'information du Sénat réunissant cinq commissions permanentes, chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales⁸. Le Sénat apportera également sa contribution dans le lancement de la révision constitutionnelle, sous l'égide de son Président, M. Christian Poncelet, en déposant une proposition de loi constitutionnelle⁹ ayant pour objectif l'ancrage constitutionnel de la décentralisation.

Ainsi constate-t-on, après une période d'essoufflement, une volonté de relance du processus de décentralisation dont le Sénat est le partenaire privilégié. Si la décentralisation est un thème si contingent aux préoccupations du Sénat c'est qu'il existe une véritable identification du Sénat à son corps électoral. En effet il est l'acteur prééminent de la décentralisation par son recrutement attaché à son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales. Depuis toujours, il a veillé à améliorer sa représentativité et donc sa légitimité. A ce titre, ses membres ont une vocation première à défendre, promouvoir et améliorer la décentralisation. Mais s'il est acteur, il est également le moteur de la décentralisation. On le constate dans le travail législatif des sénateurs relativement aux textes intéressant directement ou non les collectivités dont il faudrait effectuer une étude statistique précise, on l'évalue également à l'aune de l'écoute attentive de la Haute Assemblée à l'égard des élus locaux. En répercutant leurs attentes grâce à une attention toute particulière, le Sénat améliore son travail législatif et de contrôle et devient ainsi selon le mot de son Président « le veilleur et le gardien vigilant de la décentralisation ».

⁸ Rapport d'information n° 447 (1999-2000) du 28 juin 2000, Mission commune d'information, Rapporteur M. Mercier, *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*.

⁹ Proposition de loi constitutionnelle n° 402 (2001-2002) du 3 août 2002 relative à la libre administration des collectivités territoriales.

I. - LE SENAT, ACTEUR DE LA DECENTRALISATION

Le système d'élection des sénateurs en France identifie à lui seul la nature de cette assemblée : elle représente les collectivités territoriales. D'ailleurs la seule définition que la Constitution du 4 octobre 1958 donne du Sénat dans son article 24¹⁰ concerne son mode de suffrage et ceux qu'elle représente ainsi que l'attachement des constituants au bicamérisme¹¹. Il convient donc d'examiner d'abord quelles sont les caractéristiques de l'élection des sénateurs pour constater ensuite que des critiques persistent.

1. - Les caractéristiques du système d'élection des sénateurs

On peut identifier quatre principes en vertu desquels sont élus les sénateurs :

- Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par des collèges électoraux réunis dans chaque département composés de députés, de conseillers régionaux, de conseillers de l'Assemblée de Corse, de conseillers généraux et de délégués des conseils municipaux ;
- Toutes les catégories de collectivités territoriales interviennent dans l'élection mais les représentants des communes restent l'élément prépondérant du collège électoral sénatorial ;
- Les membres du corps électoral des sénateurs émanent pour l'essentiel des assemblées délibérantes locales. Cela signifie que ces membres peuvent se prévaloir d'une expérience unique dans la gestion des affaires locales. Le souci des intérêts des collectivités qu'ils administrent interviendra donc pour une large part dans leur vote ;
- Si le Sénat représente les collectivités territoriales, il est également, en vertu du 3^{ème} alinéa de l'article 24 de la Constitution, le représentant des Français résidant hors des territoires de la République.

Le cadre législatif mettant en œuvre ces principes a été peu modifié depuis 1959, à l'exception des nécessaires adaptations relatives à l'évolution des structures administratives. En effet la dernière actualisation du nombre des sièges des sénateurs datait de 1976 et s'appuyait sur le recensement général de la population de 1975. En outre la réforme suivante est celle introduite par la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 qui a étendu l'application du scrutin de liste proportionnel en y introduisant les règles nouvelles de parité entre candidats et candidates. Néanmoins le mode d'élection des sénateurs est l'objet de critiques régulières mettant en cause la représentativité et donc la légitimité du Sénat. L'âge d'éligibilité, la durée du mandat ou la prise en compte insuffisante des évolutions affectant la démographie française et ayant des incidences sur la composition du collège électoral et sur le nombre et la

¹⁰ « Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus au suffrage direct.

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. ».

¹¹ Si la Constitution de l'An III introduit l'expérience d'une seconde chambre en France, c'est la loi constitutionnelle du 24 février 1875 créant le Sénat, qui pose les fondements et assure la spécificité du bicamérisme français. Paradoxalement si la naissance du Sénat en 1875 est fragile et le fruit d'un compromis (condition des monarchistes à l'acceptation de la République), il s'est enraciné dans les institutions politiques françaises malgré les critiques périodiques (lors de l'opposition du Sénat au projet Savary sur l'enseignement privé ou plus récemment en 1998 déclaration du Premier Ministre Lionel Jospin considérant le Sénat comme « une anomalie parmi les démocraties ») et les tentatives d'éradication rejetées par les Français (référendums négatifs des 5 mai 1946 et 27 avril 1969).

répartition des sièges entre les différents départements, sont autant de critiques¹² qui ont guidé le Sénat à opérer lui-même la réforme si souvent annoncée puis différée par la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge de l'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et par la loi n° 2003-697 du même jour portant réforme de l'élection des sénateurs. La loi n° 2004-404 du 10 mai 2004 actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs complète la réforme. Ainsi les articles LO 274 à L 327 du Code électoral organisent-ils l'élection des sénateurs des départements.

En ce qui concerne la composition du Sénat, celle-ci a toujours résulté de l'application d'une clé implicite de répartition fixée par la loi du 23 septembre 1948 pour les conseillers de la République : un siège pour 150 000 habitants, puis un siège par tranche de 250 000 habitants ou fraction de 250 000. Prenant en considération les résultats du recensement de 1975, la loi organique du 16 juillet 1976 a porté de 283 à 316 le nombre de sièges sénatoriaux en créant 33 nouveaux sièges dans 29 départements dont un département d'outre-mer, La Réunion. La loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 actualise la répartition des sièges des sénateurs en fonction des chiffres du recensement de la population effectué en 1999. La réforme institue 25 sièges de sénateurs supplémentaires (10 en 2004, 10 en 2007 et 5 en 2010, le siège de l'ancien sénateur des Afars et des Issars a été (enfin !) supprimé par la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003). Dès lors le Sénat aura à terme, c'est-à-dire en 2010, un effectif de 346 membres. Cette augmentation du nombre de sièges sénatoriaux est justifiée dans les travaux préparatoires par le souci de réduire les disparités de représentation entre les départements. Toutefois on remarquera que si la pratique est d'ajouter des sièges quand le recensement révèle des accroissements de population, elle n'est pas d'en supprimer quand la population diminue. Dès lors l'objectif poursuivi par la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 de diminution des inégalités entre départements par l'adjonction de sièges supplémentaires, ne peut trouver une pleine réalisation.

En vertu de l'article 24 de la Constitution « les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ». Ces Français participent ainsi à l'élection des sénateurs par l'intermédiaire de l'Assemblée des Français de l'étranger¹³ qui joue le rôle d'une assemblée représentative dont les membres, au nombre de 150 (et prochainement 155) sur un total de 183¹⁴, sont élus au suffrage universel direct. Les modalités d'élection et les compétences de l'Assemblée des Française de l'étranger ont été fixées par la loi n° 82-471 modifiée en 1990 puis, dernièrement lpar la loi n° 2004-805 du 9 août 2004. L'élection des 12 sénateurs par cette Assemblée résulte de la loi n° 83-499 du 17 juin 1983. L'ensemble de ces textes n'est pas codifié.

¹² Qu'il s'agisse de l'allocution prononcée en séance publique par le Président du Sénat, Christian Poncelet, lors de sa réélection le 16 octobre 2001 ou du Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par le sénateur Daniel Hoefel en juillet 2002, tous les sénateurs affichent la volonté d'améliorer la représentativité d'un Sénat moderne.

¹³ Antérieurement à la loi n° 2004-805 du 9 août 2004, il s'agissait du « Conseil supérieur des Français de l'étranger ».

¹⁴ Outre les 150 membres élus, qui seuls participent à l'élection des sénateurs, siègent à l'AFE les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui sont membres de droit ainsi que des personnalités désignées pour six ans par le Ministre des affaires étrangères « en raison de leur compétence concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger », plus un représentant des Français établis dans la principauté d'Andorre désigné par le Ministre des affaires étrangères pour six ans également. Ces 21 personnalités qualifiées seront ramenées à 12 à compter de 2006 puis de 2009 et ce, en vertu de la loi du 9 août 2004.

S'agissant du mandat sénatorial, les lois du 30 juillet 2003 abaissent sa durée de neuf ans à six ans avec renouvellement par moitié, tout en prévoyant le passage du renouvellement du Sénat par tiers à son renouvellement par moitié par la création de deux séries 1 et 2, élues en 2010 et 2013, se substituant aux anciennes séries A, B, C. Dans ces textes, des dispositions transitoires permettront la mise en place progressive de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial et du renouvellement du Sénat par moitié entre 2004 et 2013. Ce point nécessite en particulier le « fractionnement » par tirage au sort de l'actuelle série C en deux sections. Prévue par l'article 2 de la loi ordinaire n° 2003-697, la loi n° 2004-404 du 10 mai 2004 détaille explicitement les nouvelles séries. Quoiqu'il en soit, le renouvellement partiel - qui est une caractéristique constante du Sénat républicain - tous les trois ans est maintenu. Cette fréquence triennale des élections assure une certaine stabilité politique tout en intégrant sans à-coup les évolutions de l'opinion au sein de la Haute assemblée.

En outre, l'âge minimal requis pour être élu sénateur a été abaissé de 35 à 30 ans. L'argument avancé par le rapporteur de la commission des lois du Sénat¹⁵ est de « garantir l'acquisition d'une certaine expérience des mandats locaux ». Sans doute exprime-t-il là l'idée d'un sénateur, relai naturel des élus locaux, et quel meilleur intermédiaire qu'un élu local lui-même (!). Toutefois aucune disposition législative ou constitutionnelle n'exige comme condition d'éligibilité à un mandat de sénateur la qualité d'élu local. L'argument en quelque sorte porterait donc atteinte au principe d'égal accès à toutes dignités, places et emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁶.

Le mode de scrutin constitue la dernière disposition affectée par la réforme de 2003. Traditionnellement et pour mieux assurer un équilibre entre la représentation des petits et des grands départements, le mode de scrutin a toujours dépendu du nombre de sénateurs à élire par circonscription. Le Sénat a donc deux modes de scrutin différents. En deçà du seuil légal, le scrutin est nominal majoritaire à deux tours et au-delà s'applique un scrutin de liste à la représentation proportionnelle avec répartition des sièges à la plus forte moyenne. La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 avait étendu l'application du scrutin de liste proportionnel en y introduisant les règles nouvelles de parité aux départements ayant droit à trois sièges de sénateurs ou plus. Mais désormais la loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 revient partiellement sur l'élargissement de la proportionnelle effectué en 2000 et limite l'application de la proportionnelle aux départements élisant quatre sénateurs au moins. Par voie de conséquence ce relèvement de trois à quatre du nombre de sénateurs à partir duquel l'élection a lieu selon le système de la représentation proportionnelle, réduit le nombre de sièges auxquels s'applique l'obligation de présenter des listes composées à parité et en alternance d'hommes et de femmes en vertu de l'article 3alinéa 5 de la Constitution.

Enfin et bien que la réforme de 2003 n'affecte pas la désignation des délégués municipaux, ni celle des délégués des conseils régionaux et de l'Assemblée de Corse, il convient de rappeler que concernant les délégués des conseillers municipaux le dispositif est le suivant :

¹⁵ *JO*, Débats, Sénat, séance du 12 juin 2003.

¹⁶ Voir de ce point de vue ROBBE (F.), « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *R.F.D.C.*, 56-2003, pp. 741-742.

◆ Dans les Communes de moins de 9 000 habitants, les conseils municipaux élisent, parmi leurs membres :

- 1 délégué pour les conseils municipaux de 9 et 11 membres (communes qui ont jusqu'à 499 habitants) ;
- 3 délégués pour les conseils municipaux de 15 membres (communes de 500 à 1 499 habitants) ;
- 5 délégués pour les conseils municipaux de 19 membres (communes de 1 500 à 2 499 habitants) ;
- 7 délégués pour les conseils municipaux de 23 membres (communes de 2 500 à 3 499 habitants) ;
- 15 délégués pour les conseils municipaux de 27 et 29 membres (communes de 3 500 à 8 999 habitants).

◆ Dans les communes de 9 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit, ce qui représente :

- 29 membres dans les communes de 9 000 à 9 999 habitants ;
- 33 membres dans les communes de 10 000 à 19 999 habitants ;
- 35 membres dans les communes de 20 000 à 29 999 habitants ;
- 39 membres dans les communes de 30 000 à 39 999 habitants ;
- 43 membres dans les communes de 40 000 à 49 999 habitants ;
- 45 membres dans les communes de 50 000 à 59 999 habitants ;
- 49 membres dans les communes de 60 000 à 79 999 habitants ;
- 53 membres dans les communes de 80 000 à 99 999 habitants ;
- 55 membres dans les communes de 100 000 à 149 999 habitants ;
- 59 membres dans les communes de 150 000 à 199 999 habitants ;
- 61 membres dans les communes de 200 000 à 249 999 habitants ;
- 65 membres dans les communes de 250 000 à 299 999 habitants ;
- 69 membres dans les communes de 300 000 habitants et plus.

L'effectif des conseils municipaux des villes de Lyon et de Marseille est fixé respectivement à 73 et 101 membres. L'effectif du conseil de Paris a été fixé à 163 membres.

◆ Enfin dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseillers municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison d'un pour 1 000 habitants au-dessus de 30 000.

En dernier lieu l'article 10 de la loi n° 2003-223 du 11 avril 2003 dispose que les conseillers régionaux seront membres du collège électoral sénatorial dans le département correspondant à la section départementale de la liste sur laquelle il figurait.

En ce qui concerne l'Assemblée de Corse, dans le mois qui suit son élection, cette assemblée procède à la répartition de ses membres entre les collèges chargés de l'élection des sénateurs dans les départements de Corse (24 pour la Corse du Sud et 27 pour la Haute-Corse).

Ces principes et modalités de l'élection des sénateurs à l'issue de la réforme de 2003 expriment la particularité de la mission du Sénat. Ce « bonus constitutionnel » selon les termes du Président du Sénat se manifeste donc dans son mode de recrutement intimement lié aux élus locaux. Mais ce régime électoral n'est pas totalement exempt de critiques.

2. La persistance de disparités de représentation

Les principales objections à l'égard du régime électoral de l'élection des sénateurs sont centrées autour du défaut de représentation équilibrée des collectivités territoriales au sein du collège électoral sénatorial. Or de la qualité de la représentativité du sénat dépend le bon accomplissement de sa mission constitutionnelle. Si les critiques existent, le Conseil constitutionnel est venu néanmoins préciser les conséquences du principe de représentation des collectivités territoriales sur le régime électoral du Sénat¹⁷.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais été saisi directement de la question de savoir si la règle des « bases essentiellement démographiques » selon la formule utilisée dans les décisions des 1^{er} et 2 juillet 1986 et du 18 novembre 1986¹⁸ à propos du découpage des circonscriptions électorales des députés, s'applique aussi aux élections sénatoriales. Toutefois on peut légitimement envisager que cette jurisprudence s'appliquerait aux élections sénatoriales mais de manière moins stricte que pour les élections législatives car le Sénat représente les collectivités territoriales en tant que telles dans toute leur spécificité. Le Conseil constitutionnel dans la décision du 9 mai 1991¹⁹ s'est par la suite prononcé explicitement à l'égard de l'article 24 alinéa 3 de la Constitution en précisant que cet article imposait seulement que les différentes collectivités territoriales soient représentées au sein du collège électoral sénatorial, il n'exigeait pas en revanche que chaque catégorie de collectivités dispose d'une représentation propre et que le cadre de désignation des sénateurs et des électeurs sénatoriaux n'avait pas d'incidence sur la représentation des collectivités territoriales.

Dans sa décision du 6 juillet 2000²⁰ sur la loi relative à l'élection des sénateurs du 10 juillet 2000, le Conseil constitutionnel a apporté d'importantes précisions sur la portée du principe de représentation des collectivités territoriales :

« 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

¹⁷ Pour une présentation générale voir VERPEAUX (M.), «Le Sénat, les collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel », in *Mélanges Gélard*, Montchrestien, Paris, 1999, pp. 211-219.

¹⁸ C.C. décisions n° 208 et n° 218 DC des 1^{er}-2 juillet et 18 novembre 1986, *Découpage électoral I et II*, R.J.C. I-262 et 294.

¹⁹ C.C., décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Statut de la Corse*, R.J.C. I-438.

²⁰ C.C., décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, Rec., p. 98 ; A.I.J.C., 2000 (Vol.XVI), pp. 703-706, note A. Roux ; Dalloz, 2001 (23), somm., pp. 1843-1844, note R. Ghevontian ; C.C.C., 2000 (9), pp.10-11 ; R.F.D.C., 44-2000, pp. 826-830, note A. Roux ; L.P.A., 12 juillet 2000, n° 138, p. 19, note J.-E. Schoettl, « Le mode d'élection du Sénat doit permettre d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République » L.P.A., 18 octobre 2000, n° 208, p.10, note F. Robbe ; R.D.P., 2000, p. 1239, note J.-E. Spitz

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. ».

Le Conseil constitutionnalise ainsi en quelque sorte les règles concernant la composition du collège électoral sénatorial existant depuis 1875. Après avoir réaffirmé que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales, il en déduit deux conséquences : l'une est que le corps électoral du Sénat a l'obligation de représenter toutes les catégories de collectivités dans leur diversité ; l'autre est que les membres de la seconde chambre ne peuvent être élus que par un collège composé majoritairement d'élus locaux.

Enfin les deux lois de juillet 2003 ont été soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Celui-ci en confirmant un certain nombre de ses positions jurisprudentielles adopte une attitude plutôt pragmatique et conciliante²¹. Il considère ainsi que la nouvelle répartition des sièges de sénateurs entre départements, bien qu'étant fondée sur une méthode laissant subsister des écarts de représentation non négligeables et ayant pris le parti de ne pas réduire les dotations existantes, n'en réduit pas moins de façon sensible les disparités antérieures et estime qu'il n'y a pas d'atteinte au principe d'égalité devant le suffrage. Le Conseil s'inscrit dans la continuité des principes qu'il a précédemment dégagés concernant les opérations de découpage électoral : le Conseil constitutionnel se doit de respecter une marge de manœuvre au législateur car il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de même nature que celui du Parlement. En outre, interprétant l'article 3 alinéa 5 de la Constitution, le Conseil constitutionnel rappelle que s'il permet au législateur de prendre des mesures - de caractère incitatif ou contraignant - favorables à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, il ne lui retire pas le pouvoir, qu'il tient de l'article 34, de fixer le régime électoral d'une assemblée parlementaire. Il était dès lors loisible au législateur d'élever de trois à quatre le nombre de sièges de sénateurs à partir duquel le scrutin a lieu à la représentation proportionnelle.

Toutefois et malgré la grille de lecture proposée par le Conseil constitutionnel, les disparités de représentation demeurent, d'autant que la réforme de 2003 est pour certains incomplète²². Néanmoins force est de constater que le système tel que décrit ci-dessus favorise grandement les communes et notamment les petites communes rurales dans la composition du collège électoral des sénateurs. Il y a des disproportions flagrantes ainsi que le fait remarquer J. Grangé : « Alors que le quotient national est de 1 délégué pour 430 habitants, les 940 délégués de Marseille représentent chacun en moyenne 935 habitants, et les 4074 communes qui ont moins de 100 habitants ont chacune 1 délégué qui représente en moyenne 65 habitants »²³. Le Sénat n'usurpe donc pas son appellation de « Grand Conseil des communes de France » pour reprendre l'expression utilisée par Gambetta dans son discours

²¹ C.C., décisions n° 2003-475 et 2003-476 du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs et Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*, Rec., p. 397 et p. 400 ; *A.I.J.C.*, 2003, pp. 721-722 ; 734 ; 763 ; 764-765, note M. Fatin-Rouge ; *L.P.A.*, 8 juillet 2004, n° 136, p. 12, note J.-B. Menguy, « La réforme du Sénat : de l'étreinte juridique à la régulation juridique » ; *L.P.A.*, 11 août 2003, n° 159, p. 6, note J.-E. Schoetl, « La réforme du Sénat devant le Conseil constitutionnel » ; *R.F.D.C.*, 56-2003, p. 812, note, R. Ghevontian.

²² ROBBE (F.), « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *précité*, pp. 749-758.

²³ GRANGE (J.), « Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat », *R.F.S.P.*, vol. 40, 1990, p. 11.

de Belleville en 1875 (!). Une tentative de rectification a été introduite lors des travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 2000 afin d'adapter la participation des communes au collège électoral des sénateurs en fonction de leur poids démographique. La disposition prévoyait l'élection d'un délégué sénatorial pour 300 habitants supprimant ainsi le lien établi entre l'effectif du conseil municipal d'une commune et le nombre de ses délégués municipaux. Le Conseil constitutionnel, comme nous venons de le voir, a censuré ce dispositif dans la décision du 6 juillet 2000 précitée. Néanmoins, s'il existe indubitablement une sur-représentation des communes c'est simplement parce qu'elles dominent notre organisation territoriale (environ 37000) avec en moyenne 1500 habitants. Cet émiettement communal est une tradition dans notre pays et est impensable chez nos voisins. Dès lors, avant d'incriminer le régime électoral de l'élection des sénateurs, ne faudrait-il pas envisager (vœux pieux !) une réorganisation de notre système territorial ?

En outre le choix du mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans les départements élisant 3 sénateurs au plus a des implications qui s'ajoutent à celles découlant des conditions de désignation des délégués municipaux : est favorisé le courant politique dominant au sein des petites communes d'autant que le caractère indirect du suffrage d'une part, et l'absence de concomitance entre les scrutins locaux et les renouvellements du Sénat d'autre part, diffèrent et amortissent considérablement la voix de l'opinion publique. Cependant l'application par tranche du nouveau mode de scrutin permet d'affirmer qu'à terme, c'est-à-dire en 2010 une majorité de sénateurs (52 %) sera élue à la représentation proportionnelle. Dès lors les forces politiques devraient quelque peu se rééquilibrer au sein du Sénat.

Ainsi, bien que le Sénat participe, comme l'Assemblée nationale, à la représentation du peuple français, son « bonus constitutionnel » s'exprime-t-il pleinement dans les modalités de recrutement de ses membres. Il se manifeste également dans le travail législatif et de contrôle des sénateurs qui constituent un véritable moteur d'entraînement pour tout progrès dans la marche à la décentralisation.

II. - LE SENAT, MOTEUR DE LA DECENTRALISATION

Contrepoids nécessaire aux ardeurs de la première chambre, le Sénat est un élément d'équilibre et de réflexion dans notre système constitutionnel. Cette attitude se manifeste évidemment lorsqu'il est question en son sein de dispositions relatives à la décentralisation. Les travaux menés à ce sujet témoignent en outre de ce que la décentralisation et la défense du pouvoir local ont toujours constitué pour les sénateurs une préoccupation première. Mais il semble que celle-ci se fait plus pressante depuis l'arrivée de M. Poncelet à la présidence du Sénat en 1998. En effet ce dernier a relancé une dynamique qui se manifeste par un renouvellement des signes de l'attention particulière portée par le Sénat aux problèmes des collectivités territoriales. Si cette écoute particulière revêt différentes expressions il n'en demeure pas moins que la part des sénateurs dans le travail législatif sur le thème de la décentralisation est significatif de l'identification du rôle du Sénat à l'égard des collectivités territoriales.

1. - Travail législatif et décentralisation

Dans le cadre d'un travail de cette nature il est difficile de présenter une étude exhaustive et minutieuse de chaque loi dont des dispositions ont des connexions avec la décentralisation et les collectivités territoriales. Un travail de thèse serait plus adapté et c'est précisément à la thèse de doctorat de M. Alain Delcamp qu'il sera renvoyé pour une analyse complète et minutieuse des débats relatifs à la décentralisation entre 1969 et 1990. Toutefois quelques rappels s'avèrent nécessaires tout au plus pour montrer que le Sénat, au moment où Gaston Defferre présente les lois de décentralisation, a déjà débattu de ces questions.

Les lois de 1971 portant sur le regroupement communal et de 1972 portant création de l'établissement public régional traduisent les préoccupations nouvelles de l'époque qui est la recherche d'une plus grande efficacité et d'une autonomie renforcée sans réellement donner davantage de pouvoirs aux collectivités locales. Si le Sénat est hostile aux regroupements imposés ou incités par voie réglementaire il est très tôt conscient de la nécessité de développer la coopération intercommunale afin de renforcer les actions économiques au niveau communal²⁴. Il n'est pas non plus défavorable à l'idée régionale mais la notion d'établissement régional lui apparaît comme un compromis acceptable entre un progrès pour la décentralisation et la préservation des niveaux de collectivités existant²⁵. Son attitude est donc dans ces années, pragmatique et prudente.

Afin de se doter d'un outil de réflexion sur les collectivités territoriales, le Président de la République, M Giscard d'Estaing, confie en 1975 à une commission présidée par M. Guichard, une mission de réflexion sur les collectivités locales. Dans la lettre de mission, du 26 novembre 1975, il est demandé à la commission de réfléchir sur ce que devraient être les grandes lignes d'une réforme générale, progressive et différenciée des institutions locales ; l'objectif était de permettre l'instauration d'une démocratie locale authentique appuyée sur une gestion claire et responsable des affaires publiques.

Le rapport comprenait beaucoup de propositions novatrices :

- le contrôle de l'Etat devait devenir un contrôle de légalité ;
- en ce qui concerne les communes : amélioration de la participation des citoyens, création obligatoire, dans les agglomérations jusqu'à 30.000 habitants, de communautés de villes avec un bloc de compétences obligatoires, caractère obligatoire des communautés urbaines au-delà de 200.000 habitants, réforme des finances communales (vote du taux des impôts locaux, remplacement des subventions étatiques par des dotations globales) ;
- en ce qui concerne le département : les institutions seraient inchangées, sous la réserve que les communautés urbaines seraient représentées au conseil général pour compenser la sur-représentation des populations rurales ; attribution de quatre domaines de compétences : l'éducation, l'action sanitaire et sociale, la voirie et les transports et les polices spécialisées ; ressources : centimes additionnels à l'impôt sur le revenu ;

²⁴ DELCAMP (A.), *op. cit.*, pp. 65-80.

²⁵ DELCAMP (A.), *op. cit.*, pp. 124-133.

- en ce qui concerne la région : les propositions sont limitées à des compétences nouvelles : culture, tourisme, transports et aide au développement économique ; ressources : diverses taxes liées au développement économique.

Ce projet a suscité une levée de bouclier de la part des élus communaux, avant même d'être publié, surtout en raison du caractère obligatoire de la coopération intercommunale. Les petites communes prêtaient au gouvernement l'intention de vouloir à terme leur disparition.

Et pourtant, il ne s'agissait pas selon les auteurs du rapport d'un projet de réforme, mais « ...un modèle de développement, un axe de marche et une première étape... ». Devant l'hostilité des élus locaux cette proposition disparut.

Une vaste consultation est alors organisée sous la forme d'un questionnaire adressé aux maires le 29 juin 1977 par le premier ministre, M. Barre, qui prend encore une fois le soin de préciser que le rapport Guichard ne lie pas le gouvernement. Le questionnaire comportait 15 questions articulées autour de quatre thèmes : comment et jusqu'où alléger la tutelle de l'Etat ? Faut-il revoir le partage des compétences entre la commune et l'Etat ? A partir de quels principes réaménager les finances communales ? Comment organiser l'avenir de la coopération intercommunale ?

16 229 maires ont en définitive répondu au questionnaire que beaucoup ont qualifié de devoir de vacances. Les réponses ont été exploitées par une commission présidée par un conseiller d'Etat, M. Aubert. Le rapport de cette commission a été présenté au Sénat le 20 juin 1978 par le ministre de l'Intérieur, M. Bonnet qui a présenté les grandes lignes du plan de développement des responsabilités locales, fondé sur l'exploitation du questionnaire.

L'utilisation des résultats permet d'initier une discussion parlementaire sur trois projets de lois concernant :

- la réforme de la fiscalité directe locale qui se concrétise dans la loi du 10 janvier 1980 autorisant notamment la libre fixation des taux des différents impôts locaux ;
- les ressources locales provenant de l'Etat ; ce projet débouche sur la loi du 3 janvier 1979 créant la dotation globale de fonctionnement ;

La permanence et la priorité des préoccupations financières ont toujours été des traits dominants des débats au Sénat car pour qu'une réforme tendant à promouvoir une décentralisation pleine et entière puisse être mise en œuvre il faut d'abord que la question financière soit réglée. Le débat financier devient donc pour le Sénat un préalable à toute discussion sur la décentralisation.

- la gestion des collectivités locales : c'est le projet de loi Bonnet adopté par le conseil des ministres du 19 décembre 1978 dit de développement des responsabilités locales, qui reprend le plan du même nom. Le projet a été adopté en première lecture par le Sénat en avril 1980 après dépôt de plus de 1250 amendements dont plus de 400 adoptés modifiant parfois sensiblement le texte. La discussion du texte en séance publique aurait dû débiter à l'Assemblée nationale lors de la session de printemps 1981. Le nouveau gouvernement devait renoncer au dépôt de ce texte en début de législature.

Ainsi lorsque se présente en 1982 à la discussion les projets de lois de décentralisation, le Sénat a-t-il déjà abordé l'ensemble des questions relatives au statut des collectivités territoriales et leurs relations avec l'Etat : allègement des contrôles, répartition des compétences, statuts des personnels et des élus et information et participation des citoyens.

Les débuts de la discussion sont caractérisés par l'affrontement des sénateurs au projet gouvernemental défendu par Gaston Defferre. Le gouvernement veut aller vite et profiter de l'« état de grâce » pour provoquer une rupture psychologique. Le Sénat quant à lui s'inscrit dans la continuité et affiche un souci d'exhaustivité. Toutefois gouvernement et Sénat sont en accord sur les principales dispositions : allègement des tutelles, transfert de l'exécutif du département au Président du Conseil général, accroissement des compétences de la région. Mais la discussion achoppe sur l'introduction d'une responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière et sur l'interventionnisme économique des collectivités territoriales. Après des échanges vifs et de longs débats les concessions du gouvernement qui se traduisent par l'abandon de la première disposition et l'aménagement de la seconde au goût du Sénat, les rapports entre les deux institutions s'apaiseront au point que le Sénat peut être considéré comme l'un des co-auteurs de la réforme. Il votera d'ailleurs les lois sur les nouvelles chambres régionales des comptes le 10 juillet 1982 et deviendra un partenaire à part entière dans les débats sur le projet de loi concernant la répartition des compétences²⁶, déposé en priorité sur son bureau, en le modifiant sensiblement

De façon générale sur l'ensemble des débats, certaines priorités apparaissent de manière continue.

En premier lieu, en matière financière, le Sénat, en répercutant les attentes des élus locaux, aura à cœur pour toutes les lois d'accompagnement de la décentralisation de veiller à ce que les budgets locaux ne soient pas bouleversés par les lois successives (qu'il s'agisse de lois de décentralisation ou de celles de finances) tout en recherchant une certaine équité dans la répartition des produits de la fiscalité afin de permettre aux collectivités territoriales d'assurer leurs responsabilités. On devine alors, ne serait-ce qu'en matière financière, que les thèmes relatifs à expérimentation, à la péréquation et à l'autonomie locale ont toujours été présents dans les débats au Sénat bien avant qu'ils ne soient inscrits dans la Constitution.

Les débats sur la décentralisation, en second lieu, illustrent finalement l'image traditionnelle du Sénat, chambre de réflexion, de dialogue, de proposition et de concertation apaisée. A ces qualités il faut ajouter en matière de décentralisation la volonté de faire prévaloir l'expérience du terrain. En effet, les sénateurs ont une expérience commune des questions locales au-delà des divergences partisans, de sorte que le travail du Sénat se nourrit de la connaissance acquise par ses membres sur le terrain. En sus des questions sur l'autonomie financière, ils privilégient donc la protection de la liberté des élus locaux et de leur champ de compétence tout en reconnaissant la nécessité de la déconcentration. Dès lors, qu'elles se soient concrétisées sous forme de propositions de loi ou d'amendements, de nombreuses dispositions figurant dans les lois relatives aux collectivités locales sont issues d'initiatives sénatoriales²⁷.

²⁶ Voir également pour une présentation complète la thèse d'A. Delcamp précitée mais également l'article du même auteur, « Le Sénat face aux premières lois de décentralisation. De l'affrontement au dialogue », in *La décentralisation dix ans après*, Collection décentralisation et développement local, L.G.D.J., Paris, 1993, pp. 43-49.

²⁷ Quelques exemples : la loi du 13 mai 1996 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 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 ; la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels, dite « loi Fauchon », du nom de son auteur, rapporteur au nom de la commission des lois du Sénat (cette loi d'initiative sénatoriale a été adoptée à

Les années 90 et le début des années 2000 vont permettre au Sénat de s'exprimer sur les terrains de l'intercommunalité et de l'aménagement du territoire ainsi que sur la situation du citoyen face aux collectivités en mettant toujours en avant les principes énoncés ci-dessus. Toutefois ces lois ponctuelles s'attachent, en un seul texte, à différents thèmes relatifs aux collectivités territoriales sans réelle cohérence.

A titre d'exemple, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a été adoptée après plusieurs semaines de débats en séance publique au Parlement. Afin de donner une plus grande cohérence à un texte fourre-tout, traitant de sujets très divers, le Sénat a effectué un travail considérable, adoptant de très nombreux amendements, retenus pour la plupart par la commission mixte paritaire. Les sénateurs ont ainsi veillé à préserver, en toutes circonstances, la primauté de la démocratie électorale sur la démocratie participative, sans pour autant s'opposer à une meilleure participation de la population à la vie locale (conseils de quartier), et entendu distinguer le temps de la réflexion du temps de la décision (participation du public à l'élaboration des grands projets). Ils ont voulu ainsi respecter la diversité des collectivités territoriales, en particulier la richesse de leurs expériences (conseils de quartier, droits des minorités au sein des assemblées locales). Le Sénat a confirmé sa préoccupation de favoriser une plus grande égalité des citoyens devant les fonctions électorales, en particulier au travers du statut de l'élu. Il a entendu conforter la place de la commune dans l'édifice institutionnel français, selon un souhait émanant de tous les groupes (renforcement du rôle des centres de première intervention). Enfin, la Haute assemblée a souhaité clarifier les compétences et les rôles respectifs des différents niveaux de collectivités territoriales. Ainsi, l'introduction de la notion de collectivité chef de file répond-elle à un souci de lisibilité et d'efficacité notamment pour les transferts de compétences aux régions en matière d'aides directes aux entreprises, ou pour le transfert aux départements de la responsabilité des services d'incendie et de secours.

S'il serait pleinement nécessaire d'étudier le travail législatif effectué par le Sénat sur l'ensemble des lois ayant trait aux collectivités territoriales jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2003 on constaterait qu'il se fait toujours l'écho des préoccupations, inquiétudes ou revendications de ces différentes collectivités en prenant garde de préserver une stabilité de leurs ressources, de garantir les équilibres entre le monde rural et le monde urbain tout en défendant l'incontournable principe de libre administration. Il est un véritable animateur de la décentralisation. Cette approche est en outre renforcée depuis quelques années grâce à la mise en place d'instruments de communication efficaces avec les élus locaux.

2. Ecoute et décentralisation

Afin d'être la « Maison des collectivités territoriales »²⁸, le Sénat se doit d'être à l'écoute de celles-ci. Les questions locales trouvant une résonance particulière au Sénat, il est nécessaire que les acteurs locaux puissent faire entendre leur voix. Ainsi l'attention particulière portée par le Sénat aux collectivités territoriales se traduit à la fois par la fonction

l'unanimité des députés et des sénateurs) ou, encore en cours d'examen par l'Assemblée nationale ; la loi du 19 février 2003 sur la réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements.

²⁸ Allocution de Christian Poncelet lors de son élection à la présidence du Sénat le 8 octobre 1998.

traditionnelle de contrôle et par la mise en place d'outils de communication visant à informer les élus locaux et à se faire l'écho de leurs attentes.

En premier lieu, dans le cadre de la fonction de contrôle du Sénat, ce dernier dispose de plusieurs instruments.

Les questions orales et écrites sont un moyen de contrôle du gouvernement y compris en matière de décentralisation. Ce fut justement le cas à partir d'une question orale du sénateur Hubert Haenel le 28 avril 1999 portant sur la redéfinition de la responsabilité des maires. Le débat qui a suivi a permis de dégager les principaux éléments de la problématique de l'insécurité juridique de la vie locale et notamment de la responsabilité pénale des élus locaux. De ce débat est née la proposition de loi déposée au Sénat sur ce sujet, devenue la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

Depuis la mise en place de la décentralisation en 1982, le Sénat a ensuite souhaité élaborer des rapports d'information afin de présenter périodiquement l'état d'avancement de la décentralisation par des missions d'information réunissant plusieurs commissions. Les deux premières missions d'information sur la mise en œuvre des lois de décentralisation, présidées par M. Daniel Hoeffel, dont le rapporteur était M. Christian Poncelet, ont abouti à la publication des rapports n° 490 du 12 juillet 1983 et n° 177 du 19 décembre 1984. La troisième mission d'information sur le même thème, dont le président était M. Charles Pasqua et le rapporteur M. Daniel Hoeffel, a conduit à la publication du rapport n° 248 du 27 mars 1991. La mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français présidée par M. Jean François-Poncet et dont les rapporteurs étaient MM. Hubert Haenel, Jean Huchon et Roland du Luart, a établi le rapport n° 249 du 27 mars 1991. La mission d'information sur l'aménagement du territoire, présidée par M. Jean François-Poncet et dont les rapporteurs étaient MM. Gérard Larcher, Jean Huchon, Roland du Luart et Louis Perrein a publié le rapport n° 343 du 13 avril 1994. Enfin à ce jour une dernière mission d'information sur le bilan de la décentralisation et les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales présidée par M. Jean-Paul Delevoye et dont le rapporteur est M. Michel Mercier a publié le rapport n° 447 du 28 juin 2000.

Ces rapports constatent les manques, les déviances dans les applications des lois relatives aux collectivités territoriales (dénonciation des transferts insidieux de charges ; tentatives de recentralisation rampante ; menace sur l'autonomie financière des collectivités, inadéquation des moyens aux ressources, enchevêtrement des compétences...) et proposent les correctifs et les inflexions à apporter. Ces missions, au-delà de l'analyse critique, formulent des propositions d'améliorations. Ces rapports ont d'ailleurs alimenté la réflexion sur les lois d'orientation de 1995 et 1999 (loi « Pasqua » et loi « Voynet ») ainsi que sur la coopération intercommunale (loi « Chevènement »). Le dernier rapport, quant à lui, a inspiré les travaux sénatoriaux relatifs à la révision constitutionnelle.

A ces missions communes, dont l'objet - la décentralisation - est précis, les commissions des lois et des finances ont constitué des groupes de travail qui se sont penchés par exemple sur la responsabilité pénale des élus locaux (1995)²⁹, sur la décentralisation (1996)³⁰ et sur les chambres régionales des comptes (1998)³¹. Comme les missions

²⁹ Rapport n° 328 du 7 juin 1995 établi par M. Pierre Fauchon, au nom du groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye, « Démocratie locale et responsabilité ».

³⁰ Rapport n° 239 (1996-1997) établi par M. Daniel Hoeffel au nom du groupe de travail de la commission des Lois présidé par M. Jean-Paul Delevoye, « La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort ».

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.

En second lieu le Sénat a cherché à se rapprocher des élus locaux en développant des liens selon différents canaux. Cette amélioration de l'écoute par la recherche d'une meilleure proximité avec les élus locaux se traduit d'abord par l'organisation des Etats généraux des élus locaux depuis 1998 dans chaque région française à l'initiative du Président Poncelet : « il s'agit [...] d'une démarche réfléchie et institutionnelle qui s'inscrit dans la vocation du Sénat auquel la Constitution a confié, au-delà de son rôle d'assemblée parlementaire à part entière, une mission exigeante de représentant des collectivités territoriales. Ces Etats généraux sont donc destinés à prendre le pouls des élus locaux, à recueillir leurs préoccupations et à envisager ensemble les voies et moyens d'une relance et d'une consolidation de la décentralisation. Car loin d'être des « grands messes » sans lendemain, les Etats généraux sont des ateliers de réflexion républicains qui ont vocation à déboucher sur des propositions de réforme pour faire vivre et prospérer la décentralisation. »³².

Le Sénat propose en outre, aux élus locaux, un Forum permanent d'informations et d'échanges, le « *Carrefour des collectivités locales* », site internet spécialisé dans l'activité et la législation relatives aux collectivités. Il a également pris l'initiative de créer en 1997 un service des collectivités territoriales. En outre, afin de rendre accessible le débat public, à quelque échelon territorial que ce soit, a été créée en 1999 la chaîne parlementaire par l'Assemblée nationale et le Sénat, afin de remplir « une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques ». *Public Sénat* partage donc avec *LCP-AN* l'antenne de la chaîne parlementaire.

Par ailleurs, des colloques organisés au Palais du Luxembourg, permettent de confronter les positions du Sénat avec des interlocuteurs diversifiés (pouvoir exécutif, acteurs locaux, universitaires...).

Le Sénat se met donc à la disposition des élus locaux en leur offrant non seulement une résonance lorsque ses membres assurent une fonction classique d'une chambre parlementaire, le contrôle du gouvernement, mais également une écoute attentive grâce à l'organisation d'un environnement propre à l'échange.

On peut donc affirmer que, par son action et l'énergie qu'il y déploie, le Sénat œuvre en faveur de la décentralisation et confirme ainsi le rôle spécifique qu'il tient à l'égard des collectivités territoriales.

En définitive, à l'issue de cette communication, il apparaît que la portée de l'article 24 alinéa 3 de la Constitution peut faire l'objet d'interprétations différentes. Certains pensent que le principe de représentation des collectivités territoriale est une simple modalité technique

³¹ Rapport n° 520 (1997-1998) établi par M. Jacques Oudin au nom du groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Amoudry, « Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale ».

³² Intervention du Président du Sénat Christian Poncelet lors de l'ouverture des Etats généraux des élus locaux à Marseille le 15 juin 2001.

permettant d'asseoir les bases de la seconde chambre³³ ; d'autres considèrent qu'il implique une mission de représentation du territoire ; enfin on peut envisager le Sénat, en raison de sa spécificité particulière comme le défenseur du pouvoir local face au pouvoir national. Cette dernière position est confortée depuis une vingtaine d'années maintenant, grâce au développement de la décentralisation.

Certes le Sénat participe comme l'Assemblée nationale à la représentation du peuple français dans son ensemble mais ce que le Président du Sénat, Christian Poncelet qualifie de « bonus constitutionnel » réside dans sa mission de représentation des collectivités territoriales de la République et le place dans une position privilégiée au sein des institutions face aux collectivités territoriale et dans le processus de décentralisation. Les modalités de son système électif en attestent et son travail tant législatif que d'écoute auprès des élus locaux en font à la fois le « gardien vigilant » de la décentralisation et la « maison des collectivités territoriales ».

Aussi la réforme de 2002-2003 qui ouvre l'acte II de la décentralisation confirmera et renforcera cette spécificité du Sénat dans les institutions françaises.

³³ Voir notamment ROBBE (F.), *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat. Etude sur l'article 24 alinéa 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958*, L.G.D.J., Paris, 2001.