

PRIORITÉ AU SÉNAT

« Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat. »

Telle est la teneur du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution récemment complété à la faveur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹.

Cette disposition, en apparence anodine, ne devrait pas bouleverser l'équilibre des institutions de la V^e République et pourtant elle a suscité l'ire des parlementaires de l'opposition, certains n'hésitant pas à évoquer une *casus belli*.

L'article 3 du projet de loi constitutionnelle aura fait couler beaucoup d'encre (plus de 80 pages au *Journal officiel* des débats à l'Assemblée nationale²!) et provoqué le recours systématique aux armes de la « guérilla parlementaire »: rappels au règlement, demandes

de suspension de séance, exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission.

159

Certes, au regard de la Constitution du 4 octobre 1958, la soumission par priorité d'un projet de loi à une assemblée ne constitue pas une innovation. L'article 39, alinéa 2 pose le principe au profit de l'Assemblée nationale sur le bureau de laquelle doivent d'abord être déposées deux catégories de projets de loi: les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale (depuis la révision constitutionnelle du 22 février 1996).

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 innove en faisant bénéficier le Sénat, pour la première fois, du principe de priorité.

La majorité et le gouvernement se sont efforcés de minimiser la portée du changement, le ministre délégué aux Libertés locales a même affirmé que « ce qui est envisagé ne changera rien au

* Maître de conférences de droit public à l'Université Lille II.

1. Disposition introduite par l'article 4 de la loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, *JO*, 29 mars 2003, p. 5568.

2. *JO*, débats, Assemblée nationale, séances des 19, 20, 21, 22, 26 et 27 novembre 2002, p. 5301 *sq.* La phrase relative à la priorité sénatoriale figurait à l'article 3 du projet avant de faire l'objet de l'article 4 de la loi telle qu'adoptée définitivement par le Sénat en deuxième lecture.

fond des choses³». Il ne s'agirait que de pérenniser le *statu quo* en termes de bicamérisme : l'article 39, alinéa 2, complété ne ferait ainsi que consacrer constitutionnellement un état de fait, voire « codifier » une coutume. On peut comprendre le souci politique de rassurer des députés inquiets, mais, en droit, l'argument n'est pas recevable.

Aucun argument probant ne peut étayer la thèse selon laquelle le « Sénat, grand conseil des collectivités territoriales de France, est, comme cela a toujours été la tradition, saisi en priorité des projets de loi concernant les collec-
160 tivités locales⁴ ».

Si l'on considère que la coutume suppose la réunion de deux conditions : l'élément matériel (*repetitio*), c'est-à-dire l'usage général et prolongé, et l'élément psychologique (*opinio necessitatis*), c'est-à-dire la conviction d'agir en vertu d'une règle obligatoire, force est de constater, qu'en l'espèce, il n'a jamais existé un droit d'examen prioritaire au profit du Sénat⁵.

D'une part, la réalité des travaux parlementaires contredit l'existence d'un véritable usage, comme l'atteste un bilan des lois adoptées en matière d'administration locale (période 1981-1997) : les projets de loi examinés en premier lieu par le Sénat ne représentaient que 36,4 %⁶ ; d'autre part, à supposer même qu'il existât un usage, le caractère obligatoire ne s'est guère vérifié. Le comportement des différents gouvernements

qui se sont succédé montre bien qu'ils ne s'estimaient pas tenus par une obligation juridique. Si des projets de loi importants relatifs aux collectivités territoriales n'ont pas été examinés en priorité par le Sénat, en revanche, ce dernier a été saisi en premier lieu de projets étrangers à la décentralisation⁷.

Si le fonctionnement du Parlement de la V^e République n'est certes pas en cause, la nouvelle disposition constitutionnelle traduit la volonté de revaloriser la place du Sénat au regard du bicamérisme.

Cependant, peut-être n'a-t-on pas encore pris conscience de toutes les implications institutionnelles de la réforme, notamment dans les rapports entre les deux pouvoirs : exécutif et législatif. Or, de ce point de vue, sa mise en œuvre risque de réduire la maîtrise du gouvernement dans la procédure législative.

UNE REVALORISATION DE LA PLACE DU SÉNAT AU REGARD DU BICAMÉRISME

La soumission prioritaire et de droit des projets de loi relatifs aux collectivités territoriales à la seconde chambre correspond à un thème incontournable et récurrent des débats consacrés au bicamérisme, thème qui a pu trouver un écho dans le contexte politique et institutionnel propice de l'année 2002.

3. *JO*, débats, Assemblée nationale, séance du 21 novembre 2002, p. 5445.

4. Intervention de M. Christian Poncelet, *JO*, débats, Sénat, séance du 11 juin 1991, p. 1520.

5. En ce sens, François Robbe, *La Représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, LGDJ, 2001, p. 528.

6. *Ibid.*, p. 524 sq.

7. En ce sens, intervention de M. Jean-Luc Warsmann, *JO*, débats, Assemblée nationale, séance du 21 novembre 2002, p. 5533 sq.

Depuis longtemps, les sénateurs ont cherché à obtenir ce que le constituant de 1958 avait accordé exclusivement aux députés : la reconnaissance d'un véritable « droit à la priorité ». Deux moyens d'y parvenir s'offraient à eux :

– Une application « orientée » de la Constitution : il s'agit de demander au gouvernement, voire d'exiger de lui, qu'il admette *de facto* une priorité sénatoriale. Pour ce faire, il suffit qu'il s'engage à déposer systématiquement les projets de loi entrant dans le domaine de la décentralisation sur le bureau du Sénat, dès la première lecture⁸.

Une telle demande postulait la reconnaissance d'une coutume constitutionnelle dont le respect s'imposât aux gouvernements successifs ; or nous n'avons pu que constater l'inexistence juridique de cette dernière. Elle était d'autant moins acceptable qu'elle sous-tendait une interprétation très contestable de l'article 39 de la Constitution en refusant au gouvernement le libre choix de l'assemblée prioritaire.

– Le « révisionnisme » constitutionnel.

Conscients de l'inanité de la démarche, des sénateurs se sont engagés dans une entreprise de révision de la Constitution en vue de faire reconnaître et de garantir la priorité sénatoriale. Ce révisionnisme s'est exprimé dans plusieurs

propositions de loi constitutionnelle dont la plus élaborée reste la proposition relative à la libre administration des collectivités territoriales présentée par le président Christian Poncelet et plusieurs de ses collègues du Sénat⁹. Celle-ci poursuit un objectif dénué de toute ambiguïté : « conférer au Sénat des prérogatives lui permettant d'exercer son rôle constitutionnel de représentant des collectivités locales¹⁰ ».

À cette fin, elle tend à créer, à l'article 34 de la Constitution, une nouvelle catégorie de lois, les lois relatives à la libre administration des collectivités territoriales (art. 3).

L'article 39 de la Constitution serait complété afin que les projets de loi relatifs à cette catégorie soient soumis en premier au Sénat (art. 4).

C'est le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République qui reprend à son compte le principe de la priorité sénatoriale. Le geste est là : rasséréner un Sénat naguère qualifié d'« anomalie » par un Premier ministre (« À partir du moment où la Haute Assemblée avait été maltraitée, le gouvernement a considéré que l'on ne pouvait pas ne pas prendre en compte une partie de ses propositions¹¹ »).

Mais au-delà de l'acte éminemment politique, la réforme tend à revaloriser

161

8. Tel était précisément l'objet de l'intervention en forme d'« adresse » de M. Poncelet, *op. cit.*

9. La proposition de loi constitutionnelle 402 (Sénat, 2001-2002) ainsi que d'autres intervenues dans le même domaine sont étudiées dans le rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat par M. René Garrec (Organisation décentralisée de la République, première lecture, n° 27, 2002-2003), p. 65 *sq.*

10. Rapport Garrec, précité, p. 68.

11. M. Pascal Clément, président de la commission des lois, *JO*, débats, Assemblée nationale, séance du 21 novembre 2002, p. 5538.

la place du Sénat dans le bicamérisme d'autant plus qu'elle confère au principe de la priorité sénatoriale une valeur constitutionnelle, donc indiscutable, « gravée dans le marbre »...

Ce principe renforce la spécificité de la seconde chambre mais n'est pas sans ambiguïté dans sa mise en œuvre qui tend à en réduire la portée.

Une spécificité renforcée

L'article 39, alinéa 2, complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, ne prend véritablement sa signification qu'à la lumière de l'article 24, alinéa 3, aux termes duquel « 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 ».

À cet égard, l'article 24, alinéa 3 peut donner lieu à deux interprétations distinctes mais en réalité non antinomiques au regard des nouvelles dispositions de l'article 39.

La spécificité du sénat était, jusqu'à présent, exclusivement électorale

L'article 24, alinéa 3 de la Constitution reconnaît bien une spécificité à la seconde chambre en termes de représentation mais, avant 2003, celle-ci ne trouvait à s'exprimer qu'à travers le mode de désignation des sénateurs. Nous ne reviendrons pas sur le sempiternel débat entre les partisans de la « représentation territoriale » et ceux

qui n'acceptent qu'une « représentation démographique », débat qu'analyse avec pertinence M. Robbe dans sa thèse¹². L'auteur y démontre l'absence de bien-fondé de la doctrine selon laquelle le Sénat représenterait des territoires tandis que l'Assemblée nationale représenterait des citoyens.

Pour autant, même avant la réforme de 2003, une lecture purement électorale de l'article 24, alinéa 3 pouvait sembler réductrice. C'est d'ailleurs le reproche que l'on adressera à la thèse de M. Robbe : l'approche limite le concept de représentation à la seule désignation des sénateurs¹³.

Sans aller jusqu'à admettre que « la pure notion de représentation s'établit en dehors de toute condition d'élection¹⁴ », elle peut s'établir au-delà de l'élection, c'est-à-dire dans l'action. Le Sénat est le représentant des collectivités territoriales (signification ontologique de l'article 24, alinéa 3); il représente ces dernières (signification fonctionnelle). Certes, l'article 24, alinéa 3 n'a jamais comporté, du moins jusqu'en 2003, de conséquences fonctionnelles dans la mesure où le texte constitutionnel ne consacrait aucune prérogative que le Sénat aurait détenue en sa qualité de représentant des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs pour combler ce vide que les sénateurs ont pris l'initiative d'un certain nombre de révisions de la Constitution. Les initiatives sénatoriales n'ont guère abouti,

12. François Robbe, *op. cit.*, p. 154 *sq.*

13. Une illustration intéressante de cette approche se retrouve dans les débats parlementaires (intervention de M. Jean-Jack Queyranne, *JO*, débats, Assemblée nationale, séance du 21 novembre 2002, p. 5442) : « L'article 24 de la Constitution doit être lu comme une simple règle de droit électoral précisant la façon dont les sénateurs doivent être élus. »

14. M. Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1922, p. 277.

pas plus que les propositions de modification du règlement du Sénat qui allaient dans ce sens (telle la proposition de résolution « tendant à organiser les modalités d'une assistance juridique du Sénat au profit des collectivités locales¹⁵ »).

Le droit positif se limitait ainsi à la spécificité électorale du Sénat mais cela ne condamnait pas pour autant une lecture non électorale de l'article 24, alinéa 3 selon laquelle le concept de représentation contient virtuellement l'exercice de prérogatives spécifiques par le représentant.

Les nouvelles dispositions de l'article 39, alinéa 2 de la Constitution introduisent une spécificité fonctionnelle au profit du sénat

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ne se traduit par aucune reconnaissance d'une fonction nouvelle et exclusive qui ferait du Sénat « la chambre des collectivités territoriales »¹⁶. Elle s'inscrit encore moins dans une logique fédérale, rejetée d'emblée par le gouvernement¹⁷.

La finalité sous-jacente à l'article 45, alinéa 1^{er} de la Constitution demeure inchangée: le pouvoir législatif est confié au Parlement, sur la base d'un bicamérisme égalitaire; tout projet de loi est examiné successivement dans les deux assemblées, en vue de l'adoption d'un texte identique.

Il n'en reste pas moins vrai que l'octroi d'un droit d'examen prioritaire au Sénat participe à un accroissement de son influence dans la « navette parlementaire ». Si la priorité reconnue à une assemblée n'implique aucune primauté, elle peut signifier une forme d'ascendant. Contrairement à ce qu'affirmait Paul Valéry, tout ne se joue pas « dans les commencements »... du moins dans la sphère parlementaire. Mais l'« assemblée prioritaire » marque de son empreinte le cours de la procédure législative. Suivant l'enjeu et les circonstances, elle offrira, d'entrée de jeu, une force d'impulsion ou, au contraire, opposera une force d'inertie.

163

La priorité ainsi reconnue au Sénat s'exerce à l'égard de deux catégories de projets de loi, selon leur objet :

L'organisation des collectivités territoriales¹⁸

Initialement, la priorité sénatoriale ne s'appliquait qu'à cette catégorie et le gouvernement a montré son ferme attachement au principe même, « non négociable ». L'avis négatif du Conseil d'État ne l'a pas découragé¹⁹ et, par la suite, de nombreuses tentatives de l'opposition parlementaire en vue de supprimer l'article 3 ont échoué.

Les travaux préparatoires en témoignent, la réforme constitutionnelle du

15. *JO*, documents, Sénat, n° 40, 1992-1993.

16. Voir le débat à ce sujet, *JO*, débats, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 21 novembre 2002, p. 5442 *sq.*

17. En ce sens, intervention du Premier ministre sur France 2, 26 septembre 2002.

18. À l'origine, le projet de loi constitutionnelle faisait référence aux collectivités locales. C'est à la suite d'un « amendement rédactionnel » proposé par la commission des lois du Sénat que l'expression « collectivités territoriales » s'est substituée à celle de « collectivités locales » (rapport Garrec, précité, p. 95).

19. La teneur de l'avis « secret » a été dévoilée dans *Le Parisien* puis *Le Monde* (avis rendu le 11 octobre 2002).

28 mars 2003 met en exergue une étroite corrélation entre deux dispositions de la Constitution : l'article 24, alinéa 3 (inchangé) et l'article 39, alinéa 2, modifié.

La formulation de l'exposé des motifs en rend bien compte : « Dans le droit-fil de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, l'article 3 du projet de loi ajoute au second alinéa de l'article 39 de la Constitution [...] »

De son côté, dans son rapport, le sénateur René Garrec estime qu'« il paraît légitime que le Sénat soit saisi en premier lieu des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, [...] dans la mesure où, aux termes du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, il assure la représentation des collectivités territoriales de la République²⁰ ».

Ainsi les nouvelles dispositions introduites dans l'article 39 prennent-elles leurs racines dans l'article 24 ; ce dernier en constitue le fondement.

Les instances représentatives des Français établis hors de France

Cette catégorie était absente dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle. L'extension de la priorité sénatoriale à ceux que l'on appelle communément « les Français de l'étranger » résulte de l'« amendement Cointat²¹ », adopté en première lecture par le Sénat. L'auteur le présente comme « un amendement de cohésion » visant à assurer « l'équilibre et l'égalité » : aux termes de l'article 24, alinéa 3 C, le Sénat assure

une double représentation (les collectivités territoriales ainsi que les Français établis hors de France). Dans la mesure où le gouvernement proposait d'accorder au Sénat une priorité pour les projets relatifs aux collectivités territoriales, il était à la fois logique et juste qu'il l'accordât aux Français de l'étranger. Sinon il y aurait eu inégalité de traitement.

L'argument tiré de l'atteinte à l'égalité de traitement n'est pas des plus convaincants et, à supposer qu'elle existe, elle pourrait se justifier par la différence de situation entre deux catégories : d'une part, les collectivités territoriales et, d'autre part, les instances représentatives des Français établis hors de France, catégories fort éloignées tant au regard de leur organisation que de leurs finalités.

D'un autre côté, dans la mesure où l'article 39, alinéa 2, complété se présente comme le corollaire de l'article 24, alinéa 3, l'extension de la priorité sénatoriale trouve une justification : la double spécificité fonctionnelle du Sénat correspond à la dualité de représentation qu'il assure. L'« amendement Cointat » parachève ainsi la symétrie constitutionnelle ébauchée dans le projet initial.

Pour autant, le législateur a entendu circonscrire étroitement le champ d'application du principe de priorité. Il ne concerne pas les projets de loi relatifs aux Français établis hors de France, confrontés aux problèmes liés à l'expatriation (scolarisation des enfants, législation sociale...), mais exclusivement ceux qui présentent un caractère institutionnel, relatifs aux instances représentatives. L'article 4 de la loi du 28 mars

20. Rapport Garrec, précité, p. 93.

21. Amendement 50 présenté par M. Christian Cointat, *JO*, débats, Sénat, séance du 30 octobre 2002, p. 3326.

2003 vise *in fine* le Conseil supérieur des Français de l'étranger qui assure une fonction électorale (la désignation de douze sénateurs) et consultative auprès du ministère des Affaires étrangères²².

Une priorité limitée

L'équivoque réside dans la difficulté à concilier une aspiration forte (accroître l'influence du Sénat dans la procédure législative) et une préoccupation constante (ne pas perturber le fonctionnement traditionnel des assemblées parlementaires). L'« exercice d'équilibre » s'avérait d'autant plus délicat qu'il convenait d'apaiser des députés inquiets des velléités hégémoniques de certains sénateurs. Ce qui peut expliquer la mise en œuvre restrictive du principe de priorité.

Le principe de la priorité sénatoriale ne doit pas remettre en cause le bicamérisme de la V^e République

Si la révision constitutionnelle « reprend à son compte » le principe de priorité sénatoriale, elle rejette tout ce qui pourrait faire penser à un veto sénatorial.

D'abord, en cas de désaccord entre les deux assemblées, les députés gardent la possibilité de statuer définitivement (« ce qui fait l'équilibre institutionnel, c'est que l'Assemblée ait le dernier mot. Or elle le conserve²³ »). Il est vrai que la révision ne comporte aucune conséquence sur l'article 45, alinéa 4 C, dont la formulation reste inchangée.

En second lieu, la priorité sénatoriale ne s'accompagne pas de l'exigence d'un vote en termes identiques des projets de loi relatifs aux collectivités territoriales. Une tentative en ce sens n'a pas abouti. La commission des lois du Sénat avait, en effet, proposé un amendement qui renvoyait les modalités d'application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales à une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées²⁴. Le nouvel article 72-2 prévoit bien une loi organique, mais cette dernière n'a plus à faire l'objet d'un vote en termes identiques.

165

Enfin, la priorité reconnue à la seconde assemblée ne devrait pas constituer une cause d'interruption de la navette parlementaire. Des députés de l'opposition avaient soulevé la question non sans arrière-pensée... illustration des « effets pervers » de l'article 3 (du projet de loi constitutionnelle)²⁵.

L'adoption d'une motion d'irrecevabilité (exception d'irrecevabilité ou question préalable) par le Sénat saisi en premier lieu d'un projet de loi, à titre prioritaire, pourrait être à l'origine d'un blocage de la procédure dans la mesure où elle ne permettrait plus l'examen ultérieur du texte par les députés.

En ce sens, une approche sémantique de l'article 39 de la Constitution conduit à distinguer le fait de déposer les projets de loi *sur* le bureau de l'une des deux assemblées et le fait de sou-

22. En ce sens, *JO*, débats, Assemblée nationale, 22 novembre 2002, p. 5579.

23. Intervention du ministre délégué aux Libertés locales, *JO*, débats, Assemblée nationale, 21 novembre 2002, p. 5445.

24. Rapport Garrec, précité, p. 138.

25. Intervention de M^{me} Ségolène Royal, *JO*, débats, Assemblée nationale, 21 novembre 2002, p. 5528.

mettre certains de ces projets en premier lieu à une assemblée, au titre de la priorité. *In fine*, la soumission prioritaire du texte au Sénat laisserait supposer son examen au fond; à défaut, la procédure s'arrêterait. *Contra*, tant les rapports des deux commissions des lois que les interventions du gouvernement ne font place à aucune doute: « le vote d'une motion d'irrecevabilité ou le rejet du projet de loi par le Sénat saisi en premier lieu n'interrompt pas la navette, le texte étant normalement transmis à l'autre assemblée²⁶ ».

166 Le droit parlementaire ne fait que conforter cette analyse: il résulte, notamment, des dispositions combinées des articles 91 et 109 du règlement de l'Assemblée nationale que l'adoption d'une exception d'irrecevabilité ou d'une motion préalable entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée et le rejet du texte n'interrompt pas les procédures fixées par l'article 45 de la Constitution.

Le principe de la priorité sénatoriale ne doit pas remettre en cause la priorité de l'Assemblée nationale en matière financière

En réalité le souci de sauvegarder la priorité reconnue traditionnellement à la chambre des députés dans le domaine des finances publiques a conduit à vider d'une bonne partie de sa substance le nouveau principe de priorité sénatoriale. Au gré des travaux parlementaires, ce dernier aura connu le destin de « la peau de chagrin ». Le rapporteur (pour avis) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Pierre Méhai-

gnerie²⁷, y a contribué, en démontrant avec pertinence que le droit de priorité du Sénat ne pouvait pas et ne devait pas s'appliquer aux ressources des collectivités territoriales, comme le prévoyait, à l'origine, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

D'abord, d'un point de vue constitutionnel, la priorité n'a pas le même sens ni la même portée selon qu'elle s'adresse aux députés ou aux sénateurs.

Le droit de priorité reconnu à l'Assemblée nationale par l'article 39, alinéa 2 C, *ab initio*, est inséparable d'un monopole gouvernemental: l'initiative de la loi en matière financière (art. 47 de la Constitution, art. 39 *sq.* de la loi organique du 1^{er} août 2001). Ainsi en droit, seuls existent des projets de loi de finances, lesquels ne peuvent qu'être soumis en première lecture à l'Assemblée nationale. *A contrario*, il ne saurait y avoir de propositions de loi de finances.

Par extension, depuis la révision constitutionnelle de 1996, cela vaut également pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale (art. 47-1 C).

En revanche, le droit de priorité, reconnu au Sénat par l'article 39, alinéa 2, complété, ne se double d'aucun monopole de l'initiative de la loi. Il se situe sur un « terrain concurrentiel ». En effet, les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales (ainsi que ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France), s'ils doivent d'abord être soumis au Sénat, ne sont pas exclusifs. Comme le sou-

26. Rapport de la commission des lois du Sénat, deuxième lecture, n° 86, p. 22.

27. Avis, n° 377, 13 novembre 2002, p. 25 *sq.*

ligne l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle: « cette règle ne fera cependant pas obstacle au dépôt par les députés de propositions de loi poursuivant un objet similaire ».

L'on peut concevoir la coexistence, dans la Constitution, de deux types de priorité s'ils s'exercent dans des domaines législatifs distincts, mais « comment admettre, en termes de logique, que la même matière puisse relever de deux procédures constitutionnelles prévoyant, l'une une priorité d'examen par le Sénat, l'autre, par l'Assemblée nationale²⁸ » ?

Or les risques de « télescopage » des deux procédures n'étaient pas négligeables dans le cas de maintien de l'application du principe de priorité sénatoriale aux ressources des collectivités territoriales dans la mesure où celles-ci entrent partiellement dans le champ des lois de finances (exemples: l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit l'évaluation des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales; son article 34 intègre dans la seconde partie de la loi de finances de l'année les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales).

Dès lors, la commission des finances proposait non pas de supprimer la priorité d'examen du Sénat, mais d'exclure de son champ d'application les ressources des collectivités territoriales. De son côté, la commission des lois de l'Assemblée nationale faisait une proposition similaire²⁹.

Donc, après l'adoption de la loi relative à l'organisation décentralisée de la République, l'article 4 consacrant la spécificité du Sénat se voyait amputé de son volet financier. Au-delà des mots, le législateur aura assumé un choix significatif au regard du bicamérisme: garantir le maintien du *statu quo* fondé sur l'articulation priorité/monopole, favorable aux députés et au gouvernement. Il ne saurait y avoir de priorité financière qu'au Palais-Bourbon!

Par la suite, le principe de la priorité sénatoriale allait « tomber en queue de chapeau ». Le projet de loi constitutionnelle, en son article 3 initial, reposait sur une définition *lato sensu*: la priorité sénatoriale concernait l'ensemble des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources (la définition en forme de triptyque correspond à celle de l'article 34 de la Constitution, tel qu'il précise le domaine de la loi).

Ici, c'est la commission des lois de l'Assemblée nationale qui va s'engager dans une « logique de démantèlement du triptyque ». Après les « ressources », c'est au tour de la « libre administration » de disparaître. Selon le rapporteur³⁰, cette dernière n'avait plus de raison d'être à partir du moment où les « ressources » se trouvaient exclues du champ d'application de la priorité sénatoriale.

Quant au volet « compétences », il doit également être écarté car il conduit à conférer au principe de la priorité

28. *Ibid.*, p. 26.

29. Rapport de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois, n° 376, 13 novembre 2002, p. 76.

30. Amendement présenté par M. Pascal Clément, rapport précité, p. 76.

sénatoriale une trop large portée³¹. Se substitue au « triptyque » un « tableau unique » : la commission des lois de l'Assemblée circonscrit la nouvelle définition à la seule notion d'« organisation » des collectivités territoriales.

La logique de la révision constitutionnelle (en tant qu'elle portait sur l'article 39, alinéa 2 C) : l'exclusion des « compétences » conduit à s'interroger sur la cohérence du raisonnement. D'un côté, le législateur répond à une finalité, reconnaître une spécificité fonctionnelle au Sénat, corollaire de sa « qualité » de représentant des collectivités territoriales, de l'autre, il lui retire toute possibilité de statuer prioritairement dans le domaine essentiel de leurs compétences. Comprenne qui pourra !

UNE MOINDRE EMPRISE
DU GOUVERNEMENT
SUR LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 concerne, au premier chef, les relations entre les assemblées, mais elle est également susceptible de produire des effets dans les rapports entre le Parlement lui-même et le gouvernement. Dans le cadre du régime parlementaire rationalisé de la V^e République, ce dernier dispose de véritables prérogatives qui lui permettent d'influer sur la procédure législative, voire de la dominer, si nécessaire. La reconnaissance d'un droit de priorité à la seconde chambre ne modifiera certainement pas cette situation et il est peu probable que les équilibres institutionnels s'en trouvent affectés. Cependant, les « jeux subtils »

de la navette parlementaire pourraient évoluer dans le sens d'une certaine pondération de l'influence gouvernementale.

*La restriction
d'une prérogative gouvernementale :
le choix de l'assemblée*

Dans notre régime parlementaire fondé sur le bicamérisme, le libre choix gouvernemental de l'assemblée en vue de l'examen des projets de loi en première lecture est l'expression d'un véritable principe constitutionnel, la désignation d'office d'une « chambre prioritaire » par la Constitution, l'exception.

Un principe établi et admis avant 1958 (ainsi l'article 8 de la loi du 24 février 1875 pour la III^e République ou, plus explicitement, l'article 14 de la Constitution du 27 octobre 1946 pour la IV^e République qui précise que « les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale ou sur le bureau du Conseil de la République »).

Le principe du libre choix de l'assemblée parlementaire par l'exécutif résulte, en réalité, d'un véritable pouvoir discrétionnaire.

Il appartient en effet au gouvernement et à lui seul d'apprécier en toute liberté et en connaissance de cause l'opportunité d'un dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Des considérations diverses peuvent entrer en ligne de compte dans cette appréciation : le souci pragmatique lié à la répartition de la charge du travail parlementaire entre les chambres, le dépôt au Sénat en vue de la première lecture permettant de « désengorger » l'Assemblée nationale, mais aussi le calcul tactique, le choix n'est jamais innocent.

31. Point de vue défendu par M. Jean-Luc Warsmann à l'appui d'un sous-amendement, rapport Clément, précité.

En tout cas, l'examen en première lecture par l'assemblée choisie, s'il peut lui assurer un avantage ne saurait lui conférer une prééminence.

Là aussi, des parlementaires font (ou entretiennent) la confusion entre « priorité » et « primauté ».

La première lecture ne comporte pas par elle-même une prérogative parlementaire. La prérogative existe, mais elle est gouvernementale. Elle consiste à donner l'avantage (l'atout) à l'une des assemblées en lui permettant de statuer en premier lieu. À cet égard, il existe un certain parallélisme avec la dernière lecture: le gouvernement donne l'avantage à l'Assemblée nationale en lui demandant de se prononcer définitivement. Certes, le choix n'a pas la même portée: avec le « premier mot », il porte sur les deux assemblées (faire statuer d'abord l'Assemblée nationale ou le Sénat). Avec le « dernier mot », il ne s'adresse qu'à la seule Assemblée nationale (la faire statuer définitivement ou s'abstenir).

Mais, sous-jacent, se retrouve le même pouvoir discrétionnaire dont la signification politique ne saurait être occultée: le passage d'un bicamérisme *a priori* égalitaire à un bicamérisme « à géométrie variable », au gré du gouvernement.

Le pouvoir discrétionnaire qui s'exerce en amont et en aval de la procédure législative se trouve ainsi utilisé en tant que technique gouvernementale de régulation de la navette parlementaire. Le libre choix de l'assemblée apparaît d'autant plus significatif qu'il relève des

mesures prises par le gouvernement dans ses rapports avec le Parlement, considérées en tant que telles comme « actes de gouvernement ». À ce titre, et aux termes d'une jurisprudence bien établie, elles échappent au contrôle juridictionnel du Conseil d'État³².

L'article 39, alinéa 2 accentue la compétence liée du gouvernement

L'introduction d'une priorité d'examen porte nécessairement atteinte au principe du libre choix puisque le gouvernement doit déposer sur le bureau d'une assemblée déterminée (et non plus de l'une des deux assemblées) son projet de loi en vue de la première lecture.

Du point de vue gouvernemental, la priorité ne saurait s'analyser comme un droit (elle peut l'être du point de vue des parlementaires, encore que l'expression « droit de priorité » ne fasse l'objet d'aucune reconnaissance constitutionnelle); elle relève d'une obligation, expression d'une compétence liée.

La Constitution dicte au pouvoir exécutif sa conduite au regard du bicamérisme en lui désignant la chambre prioritaire. En cela, si l'emprise du gouvernement sur la procédure législative n'est pas remise en cause en aval (celui-ci conserve la faculté de faire statuer les députés en dernière lecture), elle l'est en amont (il perd la faculté de faire statuer en première lecture l'assemblée de son choix).

Constitutionnaliser une priorité d'examen, c'est contribuer à « rigidifier » la procédure et à réduire la capacité

169

32. Dépôt d'un projet de loi, abstention ou refus de le déposer: CE, Sect., 18 juillet 1930, *Rouché, Rec.*, p. 771; CE, Ass., 19 janvier 1934, *Cie marseillaise de navigation à vapeur Fraisinet, Rec.*, p. 98; CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand, Rec.*, p. 607; CE, 14 janvier 1987, *Association des ingénieurs des télécom, Rec.*, p. 867.

gouvernementale à influencer sur cette dernière. Or, depuis 1996, une double évolution a conduit à restreindre le champ du libre choix de l'assemblée et, *a contrario*, à accroître le domaine relevant de la compétence liée: d'une part, le financement de la sécurité sociale réservé prioritairement aux députés (1996); d'autre part, la décentralisation et les Français de l'étranger, réservés prioritairement aux sénateurs (2003).

Le contrôle de constitutionnalité est susceptible de s'exercer en vue de faire respecter les dispositions de l'article 39, alinéa 2 C relatives à la priorité. Le « non-respect d'une règle de priorité » constitue un vice de procédure (législative) que le Conseil constitutionnel ne manque pas de sanctionner (art. 61 et 62 C).

Les premières décisions rendues par le Conseil constitutionnel le confirment³³: celui-ci examine l'objet du projet de loi pour déterminer s'il relevait ou non des « prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles [...] les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales [...] sont soumis en premier lieu au Sénat ».

L'insaisissable critère du « principal objet » est devenu un facteur d'incertitude

Quel est l'objet? En quoi est-il principal?

Ces questions ont contribué à opacifier exagérément les débats parle-

mentaires. Paradoxalement, il s'agissait d'identifier clairement la catégorie des projets de loi devant être soumis en premier lieu au Sénat.

L'objet

Il a, comme on le sait, beaucoup évolué au cours des travaux parlementaires. Après avoir subi une « cure d'amaigrissement » drastique, par le jeu des amendements abrogatifs, l'article 4 de la loi s'est retrouvé à l'état d'« épure »: « *l'organisation des collectivités territoriales* » (si l'on veut bien faire abstraction des instances représentatives des Français établis hors de France). L'épuration devait elle-même donner lieu à de subtiles approches interprétatives. Nul doute que les amateurs de querelles byzantines y auront trouvé d'amples satisfactions.

Que faut-il entendre par « organisation », « collectivités territoriales », puis « organisation des collectivités territoriales » ?

Il ressort de l'ensemble des travaux préparatoires que le législateur a voulu donner une définition particulièrement stricte de l'organisation des collectivités territoriales par référence au Code général des collectivités territoriales.

C'est la commission des lois de l'Assemblée nationale et surtout son rapporteur, M. Pascal Clément, qui ont forgé une définition quadripartite, s'inspirant du CGCT: le choix du nom, la fixation des limites territoriales des collectivités ainsi que la détermination des règles qui régissent leurs organes et leurs actes³⁴. En réalité, c'est moins une

33. Décision 2003-478 DC, 30 juillet 2003, *JO*, 2 août 2003, p. 13302; décision 2003-482 DC, 30 juillet 2003, *JO*, 2 août 2003, p. 13303.

34. Intervention de M. Pascal Clément, *JO*, débats, Assemblée nationale, 21 novembre 2002, p. 5539; de M. Dominique Perben, garde des Sceaux, 22 novembre 2002, p. 5568; confirmation dans le rapport de la commission des lois du Sénat, précité, p. 11.

référence au Code qu'à sa structure, telle qu'elle se présente à la table des matières (deuxième partie: la commune, troisième partie: le département, quatrième partie: la région; le livre 1^{er} de chacune d'entre elles s'intitulant « Organisation de... »).

Aux yeux de ses artisans, la définition ainsi forgée présente l'avantage de circonscrire le champ d'application du dépôt prioritaire des textes gouvernementaux au Sénat, non sans arrière-pensée: « Tout le reste ne relèverait pas de la première lecture par le Sénat mais du choix du gouvernement qui, très probablement, se porterait sur une première lecture par l'Assemblée nationale³⁵. »

De surcroît, les travaux parlementaires ne laissent planer aucun doute quant à l'inapplicabilité de l'article 39, alinéa 2, complété aux élections locales. Leur exclusion du domaine de la priorité sénatoriale a été fermement et solennellement défendue par le rapporteur à l'Assemblée nationale, au nom de la commission des lois (« il est parfaitement clair – je le souligne pour que cela figure dans les travaux préparatoires – que les modes de scrutin ne sont pas concernés »), le garde des Sceaux abondant dans ce sens³⁶.

Son caractère « principal »

C'est plus l'adjectif que le substantif qui a suscité l'interrogation. Déjà, le Conseil d'État, dans son avis, avait émis de sérieuses réserves, pour ne pas dire

objections, compte tenu de la très grande difficulté à déterminer une catégorie de projets de loi à partir de leur objet principal. Il est vrai que le subjectivisme de l'expression cadre mal avec la rigueur de la procédure législative et de ses diverses interprétations dépend la latitude du gouvernement dans l'exercice de l'initiative de la loi. En effet, l'objet principal peut s'apprécier différemment selon le critère utilisé.

– Un critère quantitatif

Le critère procède d'une démarche (apparemment) objective: c'est le « volume » du texte qui permet de quantifier l'objet: l'objet est principal car le texte contient principalement des dispositions (articles) consacrées aux collectivités territoriales. Le projet de loi est ainsi appréhendé dans sa majeure partie.

Selon cette acception, l'expression « principal objet » est conçue pour éviter deux « écueils »: une interprétation trop extensive qui conduirait à soumettre prioritairement au Sénat la grande majorité des projets de loi, dès lors que ceux-ci feraient référence aux collectivités territoriales³⁷. Le libre choix gouvernemental de la première assemblée s'en trouverait sérieusement affecté. Une interprétation trop restrictive qui limiterait le dépôt obligatoire au Sénat aux seuls projets consacrés entièrement et exclusivement aux collectivités territoriales. La liberté de choix du gouvernement n'aurait quasiment pas à en souffrir, rares étant les textes répondant

171

35. Intervention de M. Pascal Clément, *op. cit.*, p. 5568.

36. M. Pascal Clément, *JO*, débats, Assemblée nationale, 22 novembre 2002, p. 5570; « Il est tout à fait clair que l'expression "organisation des collectivités territoriales" ne couvre pas les régimes électoraux », *op. cit.*, p. 5539.

37. En ce sens, rapport Clément, précité, p. 75.

à une définition aussi stricte. De surcroît, dans ce cas, un gouvernement mal intentionné pourrait être tenté de commettre « une fraude à la Constitution » ; il lui suffirait en effet d'introduire dans un texte relatif à l'organisation des collectivités territoriales « une phrase parfaitement anodine, portant sur autre chose, pour empêcher ce texte d'être discuté en premier lieu au Sénat »³⁸. C'est d'ailleurs pour prévenir ce « risque » que le gouvernement s'est opposé au sous-amendement présenté par le président de la commission des finances visant à substituer aux mots « principal objet » les mots « objet exclusif »³⁹.

172

– Un critère qualitatif

Le critère procède d'une démarche plus subjective: ce n'est plus le volume qui sera pris en compte mais la substance du texte, sa quintessence. L'objet est principal car le texte contient essentiellement des dispositions qualifiables en termes de mesures ou d'objectifs qui situent l'organisation des collectivités territoriales au cœur du projet. Cette approche « téléologique » de l'objet tend à privilégier les motifs qui éclairent le texte (le titre, l'« exposé des motifs » constituent des indices). Le critère apparaît plus judicieux.

L'importance d'un projet de loi ne saurait s'estimer à l'aune des mots. Il peut contenir des dispositions relatives aux collectivités territoriales quantitativement limitées mais qualitativement déterminantes. Toutefois, un tel critère se révèle d'un maniement délicat et inopérant devant un projet dénué d'objet principal, catalogue de mesures sans

cohérence... Introuvable objet principal dans « un inventaire à la Prévert ».

En tout état de cause, il appartient dorénavant au gouvernement et à lui seul d'apprécier la notion d'« objet principal ». L'appréciation est, en effet, indissociable de l'exercice de l'initiative gouvernementale, tel que le comprend la Constitution, en son article 39, nouvellement complété. Rédaction et présentation des projets de loi au Parlement connaissent un rapport de cause à effet: le fond (objet) contribue à déterminer la « compétence » en première lecture d'une assemblée.

Compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la notion de « principal objet », la frontière entre choix de l'assemblée parlementaire et dépôt obligatoire au Sénat en vue de la première lecture risque d'être mouvante, au gré des majorités politiques, et pourrait conduire à « hypothéquer » la liberté d'appréciation du gouvernement.

Dans la perspective d'un contrôle de constitutionnalité de la loi, le gouvernement pourrait être tenté de pratiquer « l'auto-censure », hypothèse fréquemment envisagée lors des débats parlementaires. En effet, le Conseil constitutionnel, saisi d'une loi dont le projet a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en vue d'une première lecture, pourrait la déclarer inconstitutionnelle au motif que ledit projet avait bien pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et devait, en conséquence, conformément à l'article 39, alinéa 2 C, être soumis en premier lieu au Sénat. Afin

38. Intervention du garde des Sceaux à l'Assemblée, *JO*, débats, Assemblée nationale, 22 novembre 2002, p. 5575.

39. Sous-amendement n° 40 présenté par M. Pierre Méhaignerie, *ibid.*, p. 5574.

de conjurer cette menace, le gouvernement pourrait être amené à déposer systématiquement sur le bureau du Sénat pour la première lecture les projets de loi portant sur la décentralisation. Pris au pied de la lettre, l'article 39, alinéa 2 n'interdit pas au gouvernement d'agir de la sorte, mais ce dernier en trahirait l'esprit, puisque cela reviendrait de sa part à accepter par avance de restreindre son propre pouvoir d'appréciation et, du même coup, à remettre en cause le principe du libre choix de la première assemblée.

Au terme d'une année d'application des nouvelles dispositions introduites dans l'article 39, alinéa 2 C, un premier bilan peut être dressé.

Une tendance se dégage: en matière de décentralisation, la grande majorité des projets de loi a fait l'objet d'un dépôt, en vue de la première lecture, au Sénat, et cela traduit sans aucun doute la volonté gouvernementale de faire de la seconde chambre, «la chambre prioritaire» en ce domaine. En témoigne la lecture initiale, au Sénat, du projet de loi relatif aux responsabilités locales, que l'exposé des motifs n'hésite pas à qualifier d'«acte II de la décentralisation», ou encore du projet de loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Tendance d'autant plus significative que certains de ces projets ne relevaient pas d'une priorité de droit du Sénat au sens de l'article 39, alinéa 2. Par exemple, l'application du principe de parité à l'Assemblée de Corse ou la décentralisation des revenus minima ne pouvaient être considérées comme por-

tant sur l'organisation des collectivités territoriales.

Par contre, le Conseil constitutionnel a considéré que le projet de loi organique relatif au référendum local entrerait bien dans le champ d'application de l'article 39, alinéa 2⁴⁰: «du fait de son objet, qui est de préciser les conditions dans lesquelles sont *organisées* les procédures conduisant à la prise de décision dans le domaine de compétence que détiennent les collectivités territoriales, ce projet de loi devait, comme cela a été le cas, être soumis en premier lieu au Sénat...».

La référence à la notion d'organisation semble significative: le critère retenu n'est pas le domaine de compétence mais les conditions d'organisation des procédures prévues par la loi organique. Il fait d'ailleurs observer que celle-ci modifie le Code général des collectivités territoriales (cons. 3).

Néanmoins, le gouvernement, s'il a entendu «privilégier» le Sénat en lui accordant largement le premier mot, n'a pas systématisé le dépôt de ses projets devant cette assemblée. Il a soumis à l'Assemblée nationale, dès la première lecture, des textes essentiels autant qu'emblématiques (projets de loi organique: expérimentation par les collectivités territoriales et autonomie financière des collectivités territoriales). Souci de ménager la chambre des députés et aussi (mais peut-être pas suffisamment) réaffirmation d'une liberté de choix de l'assemblée, liberté dont le principe est opportunément rappelé en filigrane par le Conseil constitutionnel

173

40. Décision 2003-482 DC, précitée, cons. 2.

dans sa décision⁴¹ (loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales): « du fait de son objet, qui est d'expérimenter localement les normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale, ce projet de loi ne relevait pas [...] des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39... ».

L'expérimentation de normes, fût-elle locale, dès lors que la finalité est l'intégration dans le système normatif national, ne répond pas à la définition de l'objet principal.

174 Par sa décision, le Conseil constitutionnel a entendu montrer que la liberté de choix du gouvernement n'est pas remise en cause, même lorsque ses projets portent sur les collectivités territoriales.

La réduction de la marge de manœuvre gouvernementale à l'Assemblée nationale

L'introduction dans la Constitution de la priorité sénatoriale en première lecture pour certaines catégories de projets de loi est-elle susceptible de porter atteinte au droit d'amendement que l'article 44, alinéa 1 C reconnaît au gouvernement comme aux parlementaires ? La question a souvent été soulevée à l'Assemblée nationale, lors des débats parlementaires portant sur le projet de loi relatif à l'organisation décentralisée de la République. La marge de ma-

nœuvre du gouvernement à la chambre des députés ne devrait pas être annihilée par l'article 39, alinéa 2, complété, mais elle risque de s'amenuiser.

La référence à l'article 44, alinéa 1^{er} vise à garantir d'abord la marge de manœuvre du gouvernement devant l'Assemblée nationale

L'adjonction à l'article 39, alinéa 2, complété de la Constitution de la formule « sans préjudice du premier alinéa de l'article 44 », résulte d'un amendement présenté à la commission des finances de l'Assemblée nationale par son rapporteur pour avis. La commission des lois s'y est rangée tandis que le gouvernement s'y est montré favorable⁴². Le président de la commission des finances « a craint une extrapolation de la jurisprudence » du Conseil constitutionnel relative à la limitation du droit d'amendement gouvernemental en matière financière (projet de loi de finances). À l'appui de sa démonstration, M. Méhaignerie rappelait l'importance de la décision du 28 décembre 1976 eu égard à ses conséquences sur la procédure budgétaire et en tirait les leçons, s'agissant de l'application future des dispositions de l'article 39, alinéa 2, complété⁴³.

Dans la décision 76-73 DC, le Conseil constitutionnel estime que les amendements du gouvernement doi-

41. Décision 2003-478 DC, précitée, cons. 2.

42. M. Pierre Méhaignerie a présenté l'amendement en ce sens en commission (*in* rapport n° 377, p. 67) avant de le reprendre sous la forme d'un sous-amendement (n° 39) à l'Assemblée (JO, débats, Assemblée nationale, 22 novembre 2002, p. 5571). Le garde des Sceaux a astucieusement qualifié la disposition de « sous-amendement relatif au droit d'amendement ».

43. Décision 76-73 DC, précitée, abondamment commentée: Pierre Avril et Jean Gicquel, *Pouvoirs*, 1977, n° 1, p. 211; Maurice-Christian Bergerès, *JCP*, 1979, II, p. 19109; Jean-Claude Ducros, *AJDA*, 1977, p. 308; Loïc Philip, *RDP*, 1977, p. 963...

vent se conformer, lorsqu'il s'agit d'une mesure financière nouvelle, aux dispositions de l'article 39 de la Constitution et, en conséquence, être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Ici il n'hésite pas à censurer un article additionnel introduit devant le Sénat par le gouvernement dans le projet de loi de finances. L'initiative gouvernementale présentée, pour la première fois, devant la seconde chambre, contrevient à la règle de priorité de l'Assemblée nationale en matière financière. Ainsi les exigences inhérentes au respect du droit de priorité des députés tendent-elles à restreindre le libre exercice du droit d'amendement devant le Sénat.

L'examen, à l'Assemblée nationale, d'un projet de loi déjà soumis au Sénat, au titre des dispositions introduites à l'article 39, alinéa 2 C risquait-il d'être « bridé » ? Les députés l'ont pensé. Le « sous-amendement Méhaignerie » s'est présenté opportunément en vue d'obvier à ce danger supposé.

Malgré la référence à l'article 44, alinéa 1^{er}, la marge de manœuvre du gouvernement devant l'Assemblée nationale devrait se restreindre

Selon nous, l'interprétation de l'article 39, alinéa 2 C, complété, qui devrait prévaloir, ne peut s'inscrire que dans le droit-fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, fondée sur la conciliation entre deux droits (amendement/priorité) de même valeur constitutionnelle tout en tenant compte de la spécificité de la priorité sénatoriale.

Ici, si l'initiative gouvernementale de la loi n'est pas exclusive comme en matière de finances et de financement de la sécurité sociale, elle n'en est pas moins encadrée par une obligation

constitutionnelle: le dépôt de projets de loi sur le bureau du Sénat en vue de leur examen en première lecture. Le respect de la nouvelle obligation introduite à l'article 39, alinéa 2 de la Constitution ne peut s'accompagner de la garantie d'une plénitude d'exercice du droit d'amendement gouvernemental malgré la référence expresse à l'article 44, alinéa 1 C. La proposition, en dépit des apparences, n'est pas antithétique. Le droit d'amendement se trouve constitutionnellement confirmé dans cette hypothèse, mais ce sont certaines de ses modalités qui devraient connaître des restrictions afin de tenir compte de la priorité sénatoriale.

En premier lieu, l'exigence d'un lien devrait s'appliquer aux amendements gouvernementaux. Le gouvernement ne saurait, à l'Assemblée nationale, introduire dans le projet de loi déjà examiné par le Sénat un amendement dépourvu de tout lien avec ledit projet.

En second lieu, logiquement, le Conseil constitutionnel devrait imposer une exigence supplémentaire inhérente à l'initiative gouvernementale en relation avec la priorité sénatoriale: l'absence de mesure nouvelle.

Si le gouvernement pouvait, sans limites, insérer à l'Assemblée nationale une disposition nouvelle dans un texte soumis à obligation de priorité (au Sénat), l'article 39, alinéa 2 C, complété n'aurait plus guère de signification étant entendu que la souplesse d'interprétation dont a fait preuve la Haute Juridiction en matière financière devrait valoir, à rebours, en matière de collectivités territoriales: ne devrait être « censurée » qu'une disposition entièrement nouvelle.

Reste à déterminer, *in concreto*, les hypothèses susceptibles de relever d'une

telle définition. L'interprétation du juge devrait être telle qu'elle laisse encore au pouvoir exécutif une « confortable » marge de manœuvre tout en posant certaines limites. Ainsi devraient être considérés comme contraires à l'article 39 de la Constitution certains types d'amendement :

– l'amendement qui contient une disposition relative à l'organisation d'une collectivité territoriale alors même qu'une telle disposition n'aurait jamais été discutée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi en première lecture mais uniquement dans la mesure où ce dernier a pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales au sens de l'article 39, alinéa 2, complété;

– l'amendement qui contient une disposition relative à l'instance représentative des Français établis hors de France, non examinée par le Sénat alors que le projet avait cet objet (qu'il soit principal ou non).

L'objectif de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, telle qu'elle portait sur l'article 39 C, paraît d'ores et déjà atteint : à travers la reconnaissance d'une double priorité et sans rupture des équilibres du bicamérisme de la V^e République, le Sénat s'est vu doter d'une spécificité fonctionnelle dans le

droit-fil de sa spécificité électorale : « représentant des collectivités territoriales et avocat des Français établis hors de France ⁴⁴ ».

La nouvelle priorité s'inscrit dans un contexte de renforcement de la place institutionnelle du Sénat dans la procédure législative. Plusieurs indices en témoignent à la lecture du bilan de la dernière session parlementaire : retour à un bicamérisme *de facto* égalitaire, le gouvernement s'abstenant de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale ; évaluation du « taux de reprise » à 92 % (pourcentage des amendements adoptés par le Sénat repris par l'Assemblée nationale) ; en termes de « rendement législatif », efficacité décuplée de la combinaison exercice du droit d'amendement parlementaire/examen en première lecture ; ainsi le Sénat a-t-il en moyenne accru le nombre d'articles des textes de près d'un tiers, lorsque le texte était déposé en premier lieu sur son bureau et d'un cinquième lorsqu'il s'agissait d'une transmission de l'Assemblée nationale. « Il est donc évident que l'Assemblée saisie en priorité d'un texte est plus à même de le marquer de son empreinte ⁴⁵. »

Au-delà du bilan, c'est bien la mission d'« expert de la décentralisation » que la seconde assemblée cherche non pas à se voir attribuer (c'est fait), mais, aujourd'hui, à approfondir.

44. Allocution de M. Christian Poncelet, président du Sénat, tirant le bilan des travaux de la session parlementaire, compte rendu analytique du lundi 7 juillet 2003, *Info-Sénat*, 850, 15 juillet 2003, p. 11.

45. *Ibid.*, p. 9.