

## Discours

### Proposition de loi constitutionnelle Fonction de représentation par le Sénat des collectivités territoriales

Sénat – mercredi 8 décembre 2010

---

Monsieur le président Collin,  
Mesdames et messieurs les sénateurs,  
Monsieur le sénateur Collin,

La proposition de loi constitutionnelle que vous présentez aujourd'hui, vise à modifier l'article 45 de la Constitution, afin que la procédure du « dernier mot » ne puisse plus s'appliquer aux propositions et projets de lois ayant pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales.

Je voudrais tout d'abord rappeler, à titre liminaire, le cadre général de cette procédure du « dernier mot ». L'article 45 de la Constitution prévoit que, dans le cas où les deux assemblées ne sont pas parvenues à un accord sur une proposition ou un projet de loi à l'issue de la commission mixte paritaire, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le texte. La procédure est la suivante : une ultime navette est alors organisée en vue d'une nouvelle lecture par l'Assemblée puis par le Sénat, et enfin seulement le « dernier mot » est donné, le cas échéant, à l'Assemblée nationale. Le constituant a souhaité donner le dernier mot à l'assemblée élue au suffrage universel direct par le peuple.

#### **I. Pratique du dernier mot et navette parlementaire : les moyens de lever les désaccords entre les assemblées**

La philosophie de l'article 45 de la Constitution et la pratique révèlent que **l'usage du « dernier mot » reste, et doit rester, limité. Le principe est celui fixé au premier alinéa de l'article 45 : la loi résulte de l'adoption, par les deux chambres, d'un texte identique. La quasi-totalité des lois est adoptée conforme par les deux assemblées, sans qu'il soit besoin de recourir au « dernier mot ».**

La procédure est toute entière construite pour faire converger les positions des deux assemblées du Parlement.

Le plus souvent d'ailleurs, l'accord intervient entre les chambres sans qu'il soit même besoin de convoquer une CMP : depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, sur les 316 lois adoptées, 65 seulement ont nécessité la réunion d'une commission mixte. Les chiffres de l'activité parlementaire montrent également que nombre de textes votés par le Sénat sont adoptés par l'Assemblée nationale sans modification : pas moins de 45 textes sur la même période, sur les 316 textes adoptés.

Le recours au dernier alinéa de l'article 45 est exceptionnel.

Si le dernier mot a été donné plusieurs fois à l'Assemblée nationale entre 2001 et 2002 (loi de modernisation sociale, loi sur la Corse, loi sur les professions de santé) depuis, la procédure a été déclenchée une seule fois, au printemps 2010, pour une disposition de la loi organique relative à l'application de l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution.

Excepté donc ce dernier cas, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont accordés.

La **navette** donne l'occasion aux commissions ainsi qu'aux deux assemblées parlementaires d'exprimer mais aussi de rapprocher progressivement leurs points de vue. Avec la réforme constitutionnelle de 2008, le travail en commission y contribue fortement.

## **II. La logique institutionnelle du bicaméralisme**

La faculté laissée à l'Assemblée nationale, en cas de blocage persistant, de trancher ultimement est un élément de l'équilibre de la procédure législative et de notre démocratie.

Cette logique a d'ailleurs été préservée par la réforme constitutionnelle de juillet 2008 au cours de laquelle aucun de vous n'a souhaité sa remise en cause.

Il est vrai que la Constitution a confié à votre assemblée une **priorité d'examen, pour les textes portant à titre principal sur « l'organisation » des collectivités locales** ; le constituant consacre ainsi votre fonction de représentation de ces collectivités et lui donne toute sa portée. Cela vous confère un rôle déterminant dans la définition de législation dans cette matière. Lors de l'examen de la réforme des collectivités territoriales, vous avez imprimé votre marque sur de nombreux sujets, comme l'achèvement de la carte intercommunale, le mode d'élection des délégués

communautaires, les métropoles... Au plus fort de la crise, vous avez choisi de mettre en place le remboursement anticipé du FCTVA, qui a permis de soutenir l'économie locale.

J'ajoute que depuis octobre 2007, pas moins de 45 textes ont été adoptés conformes par l'Assemblée nationale sur la base de la rédaction issue du Sénat.

Faut-il se priver d'une disposition qui permette dans des cas somme toute exceptionnels, de dépasser les clivages et d'empêcher la paralysie institutionnelle ? Aurait-il fallu en 1982 se priver de la grande loi de décentralisation ?

Le constituant a déjà prévu deux exceptions à la procédure du dernier mot de l'article 45, et ces exceptions sont strictement limitées. Ainsi, les **lois organiques relatives au Sénat** doivent impérativement être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées. Et l'on comprend aisément qu'un vote conforme soit requis pour les textes qui concernent l'organisation et la composition de votre assemblée. Il en va de même pour les **révisions constitutionnelles**, la portée de ces textes justifie qu'ils soient adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées.

\*\*\*

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, le gouvernement salue la sagesse de votre rapporteur et de la commission des lois et vous propose, conformément à leur proposition, d'adopter la motion de renvoi en commission.

Je vous remercie.