

COMPTE RENDU
de la SÉANCE du
Vendredi 6 Mars 1998

La séance est ouverte à 14 heures en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Monsieur AMELLER, vous avez la parole sur le premier point de notre ordre du jour.

Monsieur AMELLER : Nous avons été saisis, le 27 février dernier, d'une demande du Premier ministre tendant au déclassement de dispositions de forme législative relatives à la dénomination de la commission de la privatisation. D'emblée, on pourrait poser une question préalable en se demandant si notre intervention est bien justifiée et si ne s'impose pas naturellement l'autorité de la chose jugée. En effet, en 1988, nous avons été saisis exactement de la même question au sujet de la première commission de la privatisation, créée par la loi du 6 août 1986 et nous avons jugé que cette dénomination avait le caractère réglementaire. Or, l'article 62 de la Constitution dispose expressément que nos décisions s'imposent aux pouvoirs publics (voir, pour l'application de ce principe, notre décision n° 89-258 DC du 8 juillet 1989). On pourrait également, en sens inverse, s'interroger, en opportunité, sur la légitimité de notre intervention, au regard de la volonté du Parlement, à deux reprises, de dénommer l'organe en question, commission de la privatisation.

Mais les termes de l'article 37, alinéa 2, sont clairs et notre rôle est sans ambiguïté. Aux termes de cet article, en effet, notre rôle est de nous prononcer sur le caractère réglementaire ou non, d'une disposition de forme législative intervenue après 1958. Et tel est bien le cas puisque l'actuelle dénomination de commission de la privatisation résulte d'une loi du 19 juillet 1993.

Toutefois, c'est par la loi du 6 août 1986, relative aux modalités des privatisations, qu'a été créée, pour la première fois, une telle commission. Son rôle était -et est toujours quelle que soit son appellation- de donner, dans le cadre d'opérations en capital concernant les entreprises du secteur public, un avis sur les modalités de ces opérations et, pour les opérations hors marché, sur le choix des acquéreurs, ainsi que de déterminer la valeur des entreprises publiques concernées ou, le cas échéant, la parité ou le rapport d'échange entre les actifs publics et privés.

En 1988, le Gouvernement a souhaité changer la dénomination de la commission afin de la rebaptiser "commission d'évaluation des entreprises publiques". C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la nature juridique de cette appellation. Dans sa décision n° 88-159 L du 18 octobre 1988, il a considéré que si la création d'une telle commission ressortit à la compétence du législateur, le choix de sa dénomination relève de celle du pouvoir réglementaire. Et la commission a changé une première fois de nom aux termes du décret n° 88-1054 du 22 novembre 1988, en devenant la commission d'évaluation des entreprises publiques.

Mais en 1993, je viens de vous le dire, le législateur a souhaité rétablir la dénomination de commission de la privatisation, ce qu'il a fait par la loi de privatisation du 19 juillet 1993.

La majorité politique ayant une nouvelle fois changé -ceci explique peut-être cela- le Gouvernement désire à nouveau revenir sur l'appellation de cette commission afin de lui donner le nom de "commission des participations et des transferts".

Le Gouvernement fait en effet valoir dans le dossier annexé à sa saisine que les opérations dont la commission a à connaître sont non seulement les opérations de privatisation stricto sensu (c'est-à-dire celles qui emportent le transfert au secteur privé de la majorité du capital) des entreprises directement détenues par l'Etat et des entreprises entrées dans le secteur public par l'effet d'une loi, mais aussi les opérations d'ouverture minoritaire du capital de ces entreprises, ainsi que les opérations de "respiration" (c'est-à-dire de transfert au secteur privé de filiales) les plus importantes, ce qui était déjà de sa compétence, je le souligne, en 1986.

Aussi bien lui paraît-il souhaitable de retenir une dénomination reflétant de manière plus exacte l'étendue des attributions de cette instance, qui ne se limitent pas aux seules opérations de privatisation.

Je vous propose de faire droit à cette demande, en reprenant notre décision de 1988, mais en modifiant cependant sa rédaction, afin de prendre en compte les simples transferts partiels d'actifs. A cet effet, il ne paraît plus possible de limiter la référence à l'article 34 de la Constitution au seul alinéa relatif aux règles concernant les transferts d'entreprises du secteur public au secteur privé, mais il convient de viser en outre l'alinéa aux termes duquel la loi détermine les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels

et des obligations civiles et commerciales. Je vous propose également de reprendre la réserve que nous formulions en 1988 afin de préciser que la dénomination de ladite commission était de la compétence réglementaire "sous réserve que ne soient pas dénaturées les règles la concernant qui sont du domaine de la loi". Vous savez, en effet, que selon notre jurisprudence, établie de longue date, le pouvoir réglementaire, dans l'exercice de sa compétence, ne doit pas dénaturer les dispositions législatives qu'il complète ou dont il assure l'application (décision n° 61-17 L du 22 décembre 1961, Rec. p. 43).

En l'espèce, la portée d'une telle réserve est de signifier que le Gouvernement ne pourrait pas, sauf à encourir la censure du juge administratif, donner à la commission une dénomination en contrariété avec ses missions. Mais tel ne me paraît pas être le cas de l'appellation projetée.

Monsieur AMELLER donne lecture du projet de décision.

Monsieur LANCELOT : Je propose de supprimer les deux virgules entourant "au secteur privé".

Cette suggestion est adoptée à l'unanimité de même que le projet de décision.

*
* *

Monsieur le Président : Bien, nous vous écoutons sur la seconde affaire.

Monsieur AMELLER : Nous avons été saisi, quelque peu inopinément, mardi 3 mars, par plus de 60 sénateurs de la majorité sénatoriale, de la loi relative au fonctionnement des conseils régionaux. D'emblée je constate que cette saisine n'est certainement pas exempte d'arrière-pensées.

On ne peut en effet s'interdire de penser que nous sommes en face d'une tentative d'instrumentalisation du Conseil constitutionnel qui, s'il prenait le temps qui lui est reconnu par la Constitution pour examiner cette saisine -un mois- pourrait ainsi empêcher, alors même qu'il rendrait une décision de conformité, l'application de la loi et s'agissant de son article premier, repousser cette application aux prochaines élections régionales, c'est-à-dire dans six ans. Le délai d'examen de la saisine part en effet à compter de l'enregistrement de la saisine -le 3 mars- et les élections des présidents des conseils régionaux, selon une procédure controversée qui fait l'objet de la saisine, auront lieu le vendredi 20 mars. A lui seul, ce risque de faire obstacle à la volonté du législateur justifie que nous prenions l'affaire dès maintenant, en rendant notre

décision suffisamment à l'avance pour que les élus -et les électeurs- connaissent dans les meilleurs délais le droit applicable : la loi antérieure, si nous annulons ; le nouveau régime, si, comme je vous le propose, nous rejetons la saisine.

C'est pourquoi dans un laps de temps extrêmement bref -48 heures- nous avons instruit cette saisine, sans entendre même le Secrétariat général du Gouvernement et en se bornant à prendre connaissance de ses observations écrites ; procédure cependant parfaitement justifiée puisque nous sommes en présence d'une proposition de loi, discutée dans le cadre de la "niche" réservée au sein de l'ordre du jour, à l'examen des initiatives parlementaires et que le Secrétariat général du Gouvernement ne saurait donc pour cette raison apparaître comme notre interlocuteur naturel.

Toutefois, je ne vous cacherai pas que je regrette que nous soyons seuls à assumer la décision de statuer en extrême urgence, qui peut faire l'objet de vives critiques de la part des requérants, voyant leur "stratagème" éventé, et que j'aurais préféré que le Gouvernement s'engage également, en déclarant l'urgence, en application du 3ème alinéa de l'article 61 de la Constitution.

- Le contexte d'adoption de la loi déferée

La loi déferée est issue d'une ou plutôt de plusieurs propositions de loi, déposées par des parlementaires, tant de la majorité que de l'opposition dont, je le signale, notre nouveau collègue Pierre MAZEAUD. Le but de ces différents textes était, à défaut de changer le mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux -je vous rappelle qu'il s'agit d'un scrutin proportionnel, dont les effets ne sont plus à démontrer sur la parcellisation de la représentation politique et l'absence de majorité stable-, d'améliorer le fonctionnement de ces conseils.

En effet, quatre conseils régionaux sur vingt-deux seulement disposent actuellement d'une majorité homogène et les autres sont contraints de rechercher des majorités à partir d'accords avec des groupes qui tiennent aussi un rôle sans rapport avec leur représentativité réelle. Cette absence de majorité se manifeste tout particulièrement à deux occasions : l'élection du président du Conseil régional et le vote du budget.

En 1992, sur vingt-deux régions, vingt n'ont pu élire leur président qu'à la majorité relative, au 3ème tour de scrutin. Et de nombreuses régions ont le plus grand mal à dégager une majorité pour adopter leur budget si bien que deux d'entre elles ont échoué dans cette entreprise : la Haute-Normandie en

1995 et 1996, l'Ile de France en 1997. En outre comme l'a souligné le rapporteur au Sénat, "la recherche d'une majorité conduit à des débats longs et difficiles sur des modifications de portée mineure mais dont l'accumulation peut mettre en cause la cohérence du budget régional".

Certes, le code général des collectivités territoriales prévoit une issue en cas de blocage : une procédure permet au représentant de l'Etat, faute d'adoption du budget avant le 31 mars -le 15 avril l'année du renouvellement des conseils régionaux- de régler le budget régional, sur des propositions de la chambre régionale des comptes, dont il ne peut s'écarter que par une décision motivée.

Mais une telle solution, au demeurant assez longue, puisque la CRC disposant d'un délai d'un mois pour faire ses propositions après sa saisine par le Préfet, le budget ne peut souvent dans la pratique n'être adopté qu'en juillet, ne peut surtout être regardée comme satisfaisante au regard du principe de décentralisation, même si les situations de blocage sont finalement très rares : sur 130 budgets proposés entre 1993 et 1997, trois seulement ont été rejetés, soit une proportion de 2,3 %.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a souhaité remédier à ces dysfonctionnements en adoptant les dispositions contestées : le II de l'article premier et l'article 3.

Les dispositions contestées

Le II de l'article premier impose à tout candidat à la présidence d'un conseil régional de remettre, préalablement à chaque tour de scrutin, par l'intermédiaire du doyen d'âge -qui préside la séance- une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée de son mandat.

L'article 3, parfois qualifié improprement de "49-3" régional, institue un mécanisme d'adoption automatique du budget, sans toutefois conduire à la mise en jeu de la responsabilité du président du conseil régional.

Il est prévu que si le budget n'est pas adopté le 20 mars de l'exercice auquel il s'applique, ou le 30 avril l'année du renouvellement des conseils régionaux, le président présente dans un délai de dix jours un nouveau budget -en prenant en compte éventuellement un ou plusieurs amendements présentés

au cours de la discussion-, qui doit être approuvé par le bureau du conseil régional, s'il existe.

En effet, aux termes de l'article L. 4133-8 du code des collectivités territoriales, le bureau est formé par le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation en application de l'article L. 4231-3. Or, ce dernier article dispose que le président "peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents, et en l'absence ou, en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil régional. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées".

Il ne s'agit donc pas d'une obligation et si le président choisit de ne pas accorder de délégation, ou s'il en accorde à des conseillers régionaux n'appartenant pas à la commission permanente, le conseil régional ne comprend pas de bureau.

Quoiqu'il en soit, le nouveau projet de budget est considéré comme adopté, à moins qu'une "motion de renvoi" comportant un projet de budget alternatif soit présentée par la majorité absolue des membres du conseil dans un délai de cinq jours suivant la communication de son projet par le président et soit adoptée à la même majorité. Le vote sur la motion ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures à compter de l'avis du conseil économique et social régional, qui doit lui-même se prononcer dans un délai de sept jours à compter de la saisine.

Si la motion est adoptée, le projet de budget qui lui est annexée est alors considéré comme adopté.

A noter enfin que ces dispositions ne sont applicables ni à la Corse -qui dispose d'ores et déjà d'un mécanisme de mise en cause de l'exécutif régional- ni dans l'hypothèse où le président du conseil régional n'a pas présenté de projet de budget.

On aura reconnu ici le mécanisme de l'adoption d'une loi sans vote, prévu à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution mais à deux différences près : 1. L'adoption de la "motion de renvoi" ne conduit pas au... "renvoi" de l'exécutif régional, mais seulement de son budget. 2. La dite motion est obligatoirement accompagnée d'un projet alternatif, *ipso facto* adopté en cas d'adoption de la motion.

Avant de passer aux arguments avancés par les saisissants et de vous présenter les solutions que je vous propose, je crois utile de vous rappeler brièvement les grands principes, éclairés par notre jurisprudence, susceptibles de recevoir application dans la présente espèce.

Les grands principes applicables

- Il s'agit bien évidemment tout d'abord du principe de libre administration des collectivités locales, affirmé à l'article 72 de la Constitution, qui dispose, en son deuxième alinéa, que "les collectivités (territoriales) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi".

Le respect de la libre administration locale signifie d'abord, selon notre jurisprudence, que toute collectivité "*doit disposer d'un Conseil élu*", qui doit disposer lui-même "d'attributions effectives" (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982).

Mais, "Si la loi peut fixer les conditions de libre administration des collectivités territoriales, *c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat*", avons-nous souligné dans notre décision n° 81-137 DC du 25 février 1982.

Ainsi, comme le souligne le Professeur ROUSSEAU, la France demeure un Etat unitaire, ce qui implique que des limites soient assignées à la décentralisation.

Si le Conseil a considéré que le remplacement du contrôle administratif par le contrôle juridictionnel n'allait pas au-delà de ce que la structure unitaire de l'Etat peut admettre il a, en revanche, jugé que, dans la mise en oeuvre du nouveau contrôle de légalité, le législateur avait méconnu les exigences de l'article 72 en décidant que les actes des collectivités locales seraient exécutoires de plein droit avant même leur transmission aux représentants de l'Etat et en interdisant au Préfet d'introduire un recours avant l'expiration d'un préavis de vingt jours alors que, pendant ce délai, l'acte reste exécutoire (décision n° 81-137 DC du 25 février 1989).

A plusieurs reprises il a également considéré qu'en imposant des sujétions aux collectivités locales -inscriptions de dépenses nouvelles au budget départemental, plafonnement de certaines impositions locales- le législateur

n'avait pas méconnu les exigences résultant de l'article 72 de la Constitution (décisions n° 90-274 DC du 29 mai 1990 et n° 90-277 DC du 25 juillet 1990).

- Il s'agit également du principe de la compétence du législateur. L'article 34 confie en effet à la loi le soin de "déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales" et, en vertu de l'article 72, alinéa 2, les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales s'administrent librement sont prévues par la loi.

La compétence du législateur en matière de libre administration des collectivités territoriales constitue une garantie d'importance pour ces collectivités qui voient leurs libertés dépendre non pas du pouvoir exécutif -du Gouvernement- mais du pouvoir législatif.

Le pouvoir réglementaire n'a, à leur égard, qu'une compétence résiduelle : celle de "mettre en oeuvre" les règles de principes dégagés par la loi.

Et c'est au Conseil constitutionnel qu'il incombe de veiller à ce que le législateur prenne la pleine mesure de ce pouvoir et ne l'abandonne pas au pouvoir réglementaire commettant ainsi une "incompétence négative".

C'est ainsi par exemple que la loi peut seule décider de la composition des conseils délibérants, transférer une compétence d'une collectivité territoriale à l'Etat, ou encore mettre une obligation nouvelle à la charge d'une collectivité locale.

Récemment, dans sa décision du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, nous avons censuré d'office un article de la loi qui prévoyait la désignation, par convention, d'une collectivité "chef de file" pour exercer une compétence ou un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales, car nous avons en effet estimé que le législateur était resté en-deçà de sa compétence en omettant de définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette nouvelle fonction.

Ces rappels de jurisprudence étant faits, venons-en à la saisine et voyons comment nous pouvons y répondre.

La saisine et les réponses proposées

En ce qui concerne l'article premier, les saisissants allèguent quatre moyens :

1) L'obligation faite à chaque candidat de remettre une déclaration de candidature présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son mandat serait constitutive d'une entrave au principe de libre administration des collectivités locales et, dans la mesure où le respect de cette obligation conditionne la validité de l'élection du président du conseil régional, l'annulation contentieuse qui s'ensuivrait "sanctionnerait" le conseil régional dans l'exercice de l'une des attributions essentielles.

2) En exposant de manière très générale le contenu de la déclaration sans le définir expressément, le législateur n'aurait pas épuisé la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution.

3) L'obligation faite aux candidats de présenter, dans la déclaration, les orientations sociales de leurs actions affecterait les attributions que les départements exercent traditionnellement en matière sociale.

4) Enfin, l'obligation créée par l'article premier conduirait à aliéner la liberté tant du candidat élu que des membres du conseil régional dans l'accomplissement de leur mandat en portant atteinte au principe, énoncé à l'article 27 de la Constitution, disposant que tout mandat impératif est nul.

Aucun des moyens ne me paraît pouvoir être accueilli.

- Il est exact que les règles édictées par le législateur ne sauraient aboutir à entraver la libre administration des collectivités locales et que ce principe suppose que l'organe délibérant dispose d'attributions effectives, comme je l'ai souligné à l'instant. Mais en subordonnant la validité de l'élection du Président à une déclaration préalable de candidature présentant ses grandes orientations politiques, économiques et sociales, le législateur n'a pas méconnu ce principe. Rien ne lui interdit en effet de fixer des règles même s'il n'existe pas jusqu'à présent d'obligation de faire acte de candidature pour être élu à la présidence d'un conseil régional. Le législateur peut toujours modifier les dispositions antérieurement applicables.

J'observe que, d'ores et déjà, des conditions sont posées : l'élection doit avoir lieu à scrutin secret et la méconnaissance de cette règle conduit à l'annulation de l'élection du Président du conseil régional (voir C.E., 12 mai 1989, Election du Président du conseil régional d'Aquitaine). De même, le scrutin de liste, qui engendre de réelles contraintes est prévu pour la constitution de la commission permanente, sans que de telles dispositions paraissent porter atteinte à la libre administration des collectivités locales.

J'observe en outre que les précédents cités par les requérants (n° 90-274 DC du 29 mai 1990 ; n° 90-277 DC du 25 juillet 1990 ; n° 85-196 DC du 18 août 1985), pour affirmer effectivement les principes à l'instant rappelés n'en reconnaissent pas moins la constitutionnalité de "contraintes" sans doute plus fortes -par exemple en matière de fixation de l'impôt- au regard de ces principes, que l'obligation de déclarer sa candidature en présentant ses grandes orientations politiques, économiques et sociales.

Quant au moyen tiré de ce que l'annulation de l'élection d'un président de conseil régional, au motif que n'aurait pas été respectée la formalité substantielle du dépôt de la déclaration prévue à l'article premier, constituerait une sanction frappant le conseil régional dans l'exercice de l'une de ses attributions essentielles, il me paraît manquer en fait, car on ne saurait assimiler cette annulation à une sanction.

- Le moyen tiré de l'incompétence négative du législateur mérite un examen attentif, non pas qu'il puisse être accueilli mais parce qu'on peut s'interroger sur la manière de le rejeter.

A lire le Gouvernement, la loi n'avait pas à définir plus précisément le contenu de la déclaration car, précise-t-il, "*le Parlement ne s'est, en effet, pas borné à prévoir l'existence d'une déclaration. Il a précisé qu'elle devrait présenter "les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée du mandat.*

"Et si les travaux préparatoires de la loi témoignent d'incertitudes quant au contenu que devra revêtir la déclaration des candidats, poursuit le Gouvernement, il appartiendra au Conseil d'Etat, juge de l'élection, d'apprécier le cas échéant si la déclaration peut être regardée comme contenant les orientations politiques, économiques et sociales dont la loi exige l'indication".

Pour ma part, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aller jusque là, encore moins de reprendre cette sorte de réserve à notre compte. Même si le législateur s'était borné à prévoir une simple déclaration de candidature -ce qui eût été somme toute bien préférable- il n'encourrait pas le reproche d'incompétence négative. Je crois d'ailleurs que le législateur a entendu subordonner la régularité de l'élection du Président au dépôt formel d'un texte et non à son contenu, comme le déclarait clairement le représentant du même Gouvernement au Sénat : "*Je fais donc confiance, en quelque sorte, à l'instinct des candidats qui veulent être élus présidents. Quant au juge administratif, il appréciera la forme et non le contenu : la déclaration a-t-elle eu lieu ? Vous*

pouvez aussi dire : "Je suis candidat parce que je suis le meilleur." Cela suffit, à mon avis".

Une telle approche aura en tout cas le mérite de simplifier les contentieux et d'éviter leur multiplication devant le juge administratif, sollicité par des candidats battus, et devenu l'arbitre involontaire d'un nouveau tour de scrutin. Il ne lui appartient pas, en effet, de se prononcer sur le contenu politique d'une déclaration.

Je vous propose donc de considérer qu'en prévoyant que nul ne peut être élu à la présidence d'un conseil régional s'il n'a remis, préalablement à chaque tour de scrutin, une "déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée de son mandat", le législateur a entendu subordonner la régularité de l'élection du président à une formalité résidant dans le dépôt, auprès du doyen d'âge, afin qu'il soit remis par son intermédiaire aux membres du conseil régional, d'un texte exposant les objectifs essentiels de son action.

Dès lors le moyen tiré de ce qu'en imposant aux candidats de faire connaître leurs orientations "sociales", le législateur empiéterait sur les compétences traditionnellement reconnues aux départements ne saurait prospérer puisque le contenu de la déclaration n'est pas une condition substantielle de la validité de l'élection. Mais, en tout état de cause, la référence aux orientations sociales que doit comporter la déclaration n'a, en tout état de cause, ni pour objet ni pour effet de porter atteinte aux compétences respectives du département et de la région, celle-ci disposant, d'ailleurs, contrairement à ce que soutiennent les requérants, de compétences en matière sociale, aux termes de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

- Enfin, le dernier moyen tiré de la méconnaissance de l'article 27 de la Constitution aux termes duquel "tout mandat impératif est nul" ne paraît guère sérieux. D'abord, l'article 27 figure dans le titre IV de la Constitution, consacré au Parlement et n'est pas applicable aux élections locales. Mais surtout, chacun sait qu'une déclaration de politique générale n'a, en tout état de cause, aucun caractère coercitif ou impératif. Il est bien connu que les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent...

Nous en arrivons à l'article 3.

A l'encontre de cet article, les requérants font, là encore, valoir quatre griefs.

1. En permettant l'exécution d'un budget considéré comme adopté, sans vote de l'assemblée délibérante, l'article 3 de la loi méconnaîtrait l'article 72 de la Constitution, selon lequel les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et qui suppose que ces derniers disposent d'attributions effectives.

2. Pour la même raison, l'article 3 méconnaîtrait également les exigences de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel, "*Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*".

3. Le mécanisme en cause affecterait à un triple titre le principe d'égalité :

a) entre les collectivités locales, seules les régions se voyant imposer cette règle dérogatoire d'adoption sans vote du budget ;

b) entre les régions elles-mêmes, selon qu'elles sont ou non dotées d'un bureau du conseil régional ;

c) entre les citoyens devant les charges publiques, l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme, selon lequel la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés, étant méconnu par l'institution de la nouvelle procédure.

4. Enfin, un grief assez confus : en faisant dépendre l'application d'une partie substantielle de la nouvelle procédure, de l'existence d'un bureau, qui relève de décisions des présidents des conseils régionaux et qui peuvent varier d'une région à l'autre, le législateur serait resté en-deçà de la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution.

Là encore, il ne me paraît pas possible de suivre les saisissants.

- En premier lieu, la procédure instituée par l'article 3 ne remet pas en cause le droit pour les régions de s'administrer librement par des conseils élus. Il s'agit seulement de permettre l'adoption du budget, et donc d'assurer la continuité des services publics, dont beaucoup dépendent de financements régionaux, lorsque la procédure normale a échoué. Je rappelle qu'à l'heure actuelle cet échec conduit à dessaisir les organes délibérants de la région au profit du représentant de l'Etat, ce qui ne va pas à proprement parler dans le sens

de la libre administration des collectivités locales par des organes élus ! Il n'en reste pas moins que la nouvelle procédure peut se traduire par une adoption sans vote du budget. Mais le principe démocratique, qui suppose que la majorité puisse l'emporter n'est pas enfreint puisque, précisément, la majorité des membres du Conseil peut s'opposer à l'adoption de ce budget en votant une motion de renvoi à laquelle est obligatoirement annexé un projet alternatif. Ainsi, loin de porter atteinte au principe de libre administration des collectivités locales, la nouvelle procédure tend au contraire à le rendre plus effectif.

- En deuxième lieu, il est clair que l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen n'impose nullement une modalité spécifique d'adoption des dispositions financières et fiscales mais seulement que les citoyens ou leurs représentants puissent exprimer leur consentement à l'impôt. Et tel est bien le cas puisque la majorité des membres du conseil régional peut s'opposer à l'adoption du projet présenté par le Président et en adopter un autre.

- En troisième lieu, le grief tiré d'une rupture de l'égalité tant entre les différentes catégories de collectivités territoriales qu'entre les régions elles-mêmes ne peut non plus être accueilli.

Je rappellerai tout d'abord que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi.

Pour le Gouvernement, il est difficilement concevable que le principe d'égalité puisse utilement être invoqué pour critiquer les différences que comportent les textes régissant l'organisation et le fonctionnement des différentes collectivités territoriales, alors que l'objet du texte en cause est simplement de définir les règles applicables à l'une d'entre elles. Il propose donc de rejeter le grief comme inopérant. Pourtant, je ne vous propose pas d'aller jusque là car il n'est pas certain que certaines règles ne doivent pas être communes à l'ensemble des collectivités locales, quelles qu'elles soient, et l'affirmation pure et simple que le principe d'égalité n'a pas lieu de s'appliquer me paraît bien aventureux. Je vous propose donc de répondre sur le fond, qu'en l'espèce, le principe d'égalité n'a pas été méconnu car il était loisible au législateur, afin de prendre en compte les effets du mode de scrutin, de prévoir pour les seules régions des modalités spécifiques d'adoption du budget régional lorsque ce dernier n'a pu être adopté au terme d'un vote.

Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité entre les régions elles-mêmes mérite quelques explications. Il est exact que la différence établie dans les modalités du nouveau projet de budget selon l'existence ou non d'un bureau paraît discutable.

Dans un cas -l'absence de bureau- le projet est le fait du seul Président alors que, dans l'autre, -la présence d'un bureau- il est celui du bureau puisque ce dernier doit l'approuver, sans que d'ailleurs rien ne soit dit sur les modalités de cette approbation. Notons au passage qu'il s'agira de la première compétence reconnue au bureau.

Mais une telle situation résulte de l'état actuel de la législation. Manifestement, l'intention du législateur est que le projet soit, en principe, approuvé par le bureau, ce qui, dans la pratique, devrait être le plus généralement le cas puisque sur les 22 régions métropolitaines, seules 2 ne sont pas dotées d'un "bureau" au sens de l'article L. 4133-8. Mais, sauf à modifier la loi, pour imposer la présence d'un bureau dans toutes les régions, -en en modifiant alors la composition à moins d'obliger le Président à accorder des délégations-, le législateur ne pouvait imposer l'accomplissement d'une formalité impossible d'où la précision, sans doute maladroite, dans le texte de la loi : "s'il existe". Mais cette disposition aurait pu ne pas être inscrite et la loi devrait se lire de la même manière : approbation du bureau sauf, bien sûr, s'il n'y en a pas. Il me paraît en tout cas que la circonstance qu'il puisse exister ou non un bureau, pour regrettable qu'elle soit, n'est pas de nature à entacher d'inconstitutionnalité la procédure en cause au regard du principe d'égalité. C'est ce que je vous propose de répondre en ayant conscience que, ce faisant, nous prenons position sur la constitutionnalité de la législation en vigueur.

- En quatrième lieu, nous sommes en face d'un grief mal formulé, tiré de l'incompétence négative du législateur qui n'aurait pas défini comme il convenait la procédure applicable, en laissant une de ses étapes varier, au gré des décisions des Présidents des conseils régionaux d'accorder ou non des délégations, condition indispensable à l'existence d'un bureau. Mais force est de constater que le législateur a défini au contraire avec précision, dans le respect des articles 34 et 72 de la Constitution, la procédure spécifique d'adoption du budget en cas de rejet du projet de budget initial, en prévoyant en particulier que le nouveau projet de budget doit être approuvé par le bureau, s'il existe. Le fait que cette existence dépende de la décision du Président d'accorder ou non des délégations n'implique pas que le législateur en établissant la procédure contestée serait resté en-deçà de la compétence qu'il tient des articles 34 et 72 de la Constitution.

- En cinquième lieu, enfin, vous écarterez rapidement le dernier grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, aux termes duquel la contribution commune doit être également répartie entre tous les citoyens. Cet article n'impose en effet nullement que le législateur doive définir des règles procédurales d'adoption de cette contribution s'appliquant uniformément à toutes les collectivités publiques.

Je vous propose donc de rendre une décision de conformité constitutionnelle des articles dont nous sommes saisis, en vous signalant que les dispositions non déferées, qu'il s'agisse du I de l'article 1er, précisant que l'élection du Président du conseil régional ne donne lieu à aucun débat, de l'article 2, qui allonge le délai précédant l'examen du budget au cours duquel un débat doit avoir lieu sur les orientations budgétaires, de l'article 4, qui harmonise les conditions de démission d'office des conseillers régionaux avec celles des conseillers municipaux ou généraux ou de l'article 5, qui comporte des mesures de coordination, ne soulèvent aucun problème de constitutionnalité.

Monsieur le Président : Je vous remercie de ce rapport d'une grande clarté. J'ouvre, si vous le voulez bien, le débat général. Nous lirons la décision ensuite.

Monsieur ABADIE : Je suis convaincu par l'excellente argumentation du rapporteur et je partage ses conclusions. Je salue son habileté car la marge de constitutionnalité est parfois très étroite.

- L'article premier ne pose pas de grand problème, la région n'ayant, je le rappelle, pas rang constitutionnel. Je me rallie tout à fait à la proposition de "traduction" de la présentation des orientations politiques, économiques et sociales en "objectifs essentiels" qui évitera les tentations d'exégèse du contentieux, particulièrement délicat dans une matière politique.

- L'article 3 accroît en effet le respect du principe de libre administration des collectivités locales. Mais j'ai quelques interrogations. Je constate que le nouveau budget est simplement présenté, rien n'est dit concernant un débat, encore moins un vote. Dans de telles conditions, l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est-il bien respecté ? Nous tangeantons l'inconstitutionnalité mais, comme la majorité peut s'y opposer en proposant un contre budget cela sauve la disposition.

- Quant au principe d'égalité, je ne crois pas qu'il soit méconnu, d'autant que toutes les régions peuvent être dans la même situation, il suffit que tous les présidents accordent une délégation ou qu'aucun n'en accorde.

Madame LENOIR :

- Sur la déclaration de candidature, je ne vois pas d'inconstitutionnalité, même si elle n'a pas grand intérêt en l'absence de réforme du mode d'élection du président.
- Sur l'adoption du budget, qui s'apparente au 49-3, la question est-elle celle de sa conformité au principe de libre administration des collectivités locales ? Oui, puisque la procédure évite un règlement d'office par le Préfet et le CRC. Toutefois, je m'interroge sur les modalités d'adoption sans vote au regard de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il ne faudrait pas que nous ouvrons la porte à la généralisation de ce type de dispositions, dans tous les cas et dans toutes les collectivités.
- En ce qui concerne le problème du bureau, je suis hésitante. Je regrette que la procédure budgétaire dépende du choix du président qui est seul maître de l'existence ou non d'un bureau.

Je me demande alors s'il ne serait pas envisageable de supprimer le "s'il existe".

Monsieur LANCELOT : Je suis tout à fait d'accord avec le rapporteur. Par ailleurs, je ne crois pas que la comparaison avec le 49-3 soit si pertinente. Le président du Conseil régional est un élu, un représentant. Ce n'est pas le cas du Premier ministre qui est nommé et qui doit, lui, engager sa responsabilité. En outre, le nouveau projet de budget peut prendre en compte un ou plusieurs amendements, déjà discutés. Il ne s'agit donc pas d'un projet forcément "automatique". Je ne sais pas si la procédure est opportune, mais je ne pense pas qu'elle soit entachée d'inconstitutionnalité. J'ajoute que je ferai en fin de séance une remarque de procédure.

Monsieur GUÉNA : Sans qu'il s'agisse d'une inconstitutionnalité, j'observe que la distinction entre les régions selon l'existence ou non d'un bureau est pour le moins curieuse.

Par ailleurs, je ne suis pas partisan des réserves, vous le savez bien. Mais l'interprétation des obligations liées à la déclaration proposée par Monsieur AMELLER est particulièrement judicieuse et je m'y rallie volontiers.

Monsieur MAZEAUD : Juste quelques mots pour vous dire que je partage les conclusions du rapporteur mais également les scrupules de Madame LENOIR par rapport au problème du bureau et de son "existence". Mais on ne peut ici, je crois, refaire la loi. J'ai fait part de mes réserves à l'Assemblée nationale. Je m'abstiendrai donc de le faire à nouveau.

Monsieur COLLIARD : Je voudrais faire part de mon accord général avec le rapporteur. Je ne suis pas persuadé que la loi sera très efficace. Les dispositions qui auraient peut-être posé des questions de constitutionnalité ont disparu. La saisine, elle, est parfois contradictoire : tantôt elle reproche au législateur d'en faire trop, tantôt pas assez.

Je me bornerai à deux remarques : la déclaration est au fond assez voisine de celle que les groupes politiques dans les assemblées parlementaires doivent présenter et nous n'avons rien trouvé à y redire. Sur la réponse concernant le grief relatif au mandat impératif ; il ne faut pas laisser entendre qu'il pourrait être admis pour des élections locales et la rédaction devrait être améliorée.

Madame VEIL : Je n'ai rien à observer sur le plan constitutionnel, mais sur le plan politique, ne s'agit-il pas de politiser la fonction de président de conseil régional ? Faut-il le souligner ?

La seule difficulté du texte tient à l'existence ou non du bureau. La procédure est alors différente . Ne pose-t-elle pas un problème, dès lors qu'une compétence explicite est reconnue au bureau pour la première fois ?

Monsieur le Président : Oui, il est vraisemblable que les arrière-pensées politiques ne soient pas absentes de ce texte.

Monsieur AMELLER : Je constate que la plupart des remarques ont trait au bureau. On y reviendra sans doute au moment de la lecture de la décision.

Sur l'interdiction du mandat impératif, je crois que la rédaction ne tranche pas la question de sa portée et ne laisse pas entendre qu'il pourrait ne pas être applicable aux élus locaux.

Monsieur COLLIARD : Oui, mais on peut sans doute supprimer la première partie du considérant.

Monsieur le Président : Bien, nous allons voir. Monsieur le rapporteur, vous pouvez commencer à lire la décision.

Monsieur AMELLER donne lecture du projet de décision et s'arrête au 6ème considérant.

Madame LENOIR : Pour bien souligner qu'il ne s'agit que d'une formalité, ne peut-on préciser à la "seule formalité".

Monsieur GUÉNA : Mais il peut y en avoir d'autres.

Monsieur LANCELOT : Alors écrivons : le législateur a seulement entendu... à la formalité du dépôt.

Cette suggestion est adoptée à l'unanimité.

Monsieur AMELLER donne lecture de la suite du projet jusqu'au 7ème considérant.

Monsieur ABADIE : En réalité, le moyen manque en fait. Le législateur organise les compétences comme il le veut. Je propose donc de supprimer la fin du considérant à partir de "laquelle".

Madame LENOIR : C'est un motif surabondant, comme l'indique le "d'ailleurs". Mais je suis favorable à le conserver, ne serait-ce qu'en opportunité, car il est bon d'insister sur le rôle social de la région.

Monsieur ABADIE : Je ne voudrais pas qu'on suscite l'idée d'une concurrence de compétence entre la promotion du développement social qui incomberait à la région et la gestion sociale qui relèverait du département.

Madame VEIL : Si on veut minimiser la portée de la déclaration, je ne vois pas l'intérêt de soulever un problème qui n'a pas lieu d'être et d'insister sur l'étendue des compétences sociales concernant la région.

Monsieur AMELLER : Je me range à cette suggestion.

Monsieur LANCELOT : Moi aussi, mais pas pour les motifs "départementalistes" de Monsieur ABADIE.

La suppression de la fin du 7ème considérant à partir de "laquelle" est adoptée par 7 voix pour et 2 contre (Madame LENOIR et Monsieur COLLIARD).

Monsieur AMELLER poursuit la lecture du projet jusqu'au 9ème considérant.

Monsieur COLLIARD : J'insiste. Je crains que le considérant puisse sous-entendre que la prohibition du mandat impératif s'applique aux seuls membres du Parlement.

Monsieur AMELLER : Non, car il n'y a pas de virgule entre "le principe" et "énoncé à l'article 27", ce qui signifie que nous ne répondons que sur l'article 27. Mais je suis sur le fond tout à fait d'accord avec vous pour considérer qu'il existe un principe de prohibition des mandats impératifs.

Monsieur GUÉNA : Ecrivons alors que la déclaration en cause ne méconnaît pas le principe d'interdiction du mandat impératif.

Madame LENOIR : Oui, je suis d'accord, répondons à hauteur du moyen qui évoque bien un principe, lié au régime représentatif, et constant depuis 1789.

Monsieur MAZEAUD : L'occasion est peut-être bien trouvée d'affirmer le caractère général de ce principe.

Madame VEIL : Autant, tout à l'heure, j'étais d'avis de ne pas répondre sur les compétences sociales de la région, autant ici, il faut répondre au moyen et affirmer le caractère général du principe.

Monsieur le Secrétaire général propose la rédaction suivante : "Considérant que l'obligation prévue à l'article 1^{er} ne saurait être regardée comme conférant au mandat du président du conseil régional un caractère impératif et, dès lors, comme contraire au principe dont s'inspire l'article 27 de la Constitution" ;

Monsieur COLLIARD : Pour répondre à la saisine, il faut aussi viser les autres élus, et pas seulement le Président.

Le projet de rédaction du considérant, modifié à l'initiative de Monsieur COLLIARD, est adopté à l'unanimité.

Monsieur AMELLER donne lecture du projet de décision jusqu'au 13ème considérant.

Monsieur GUÉNA : La majorité absolue des membres, c'est bien la majorité absolue des membres composant le Conseil ?

Monsieur AMELLER : Oui. Mais la loi ne l'a pas écrit ainsi.

Madame LENOIR : Je souhaiterais que la formulation soit resserrée, afin qu'on n'ouvre pas la voie à la banalisation d'une procédure d'adoption implicite.

Monsieur ABADIE : vous proposez donc de supprimer "explicite" pour ne pas donner à penser que ce puisse être "implicite"...

Monsieur LANCELOT : Faut-il bien préciser "par la majorité" de l'organe délibérant ? Le code des communes, par exemple, ne dit pas comment est adopté le budget.

Monsieur GUÉNA : Nous ne pouvons pas ratifier l'expression "explicite", car ce serait la porte ouverte à bien des excès. Bornons-nous à dire que l'article 14 de la Déclaration ne fixe pas les règles de procédure d'adoption, etc....

Monsieur COLLIARD : "ne fixe pas" ne convient pas, il vaut mieux dire "n'implique pas, n'importe pas", car la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne fixe évidemment pas des règles de procédure.

Monsieur le Secrétaire général : "N'implique pas de règles particulières d'adoption, par l'organe délibérant", pour répondre au souhait de Monsieur COLLIARD.

Madame LENOIR : D'accord, mais ça ne suffit pas. Il n'y a pas de raison de faire de "régionalisme rationalisé". Il faut clairement insister sur le caractère dérogatoire de cette procédure, liée à une situation de blocage.

Je propose la rédaction suivante, pour la fin du considérant :

"qu'en permettant qu'à défaut d'adoption du budget dans les conditions de droit commun, le président du conseil régional présente un nouveau projet de budget qui sera adopté sans vote, sauf à ce que la majorité des membres du conseil régional s'oppose à ce projet et adopte un projet alternatif, dans les conditions prévues par le nouvel article L. 4311-1-1 du code général des collectivités territoriales, le législateur n'a pas méconnu les exigences découlant de l'article 14" ;

Elle est adoptée par 7 voix pour et 2 contre (M. AMELLER et M. COLLIARD).

Monsieur AMELLER donne lecture du projet de décision jusqu'au 15ème considérant.

Monsieur AMELLER : Voici l'idée chère à Madame LENOIR. Il n'était donc pas besoin de construire la phrase alambiquée que nous venons d'adopter.

Monsieur AMELLER donne lecture de la fin du projet de décision.

Monsieur MAZEAUD : Le considérant 16 est prétorien. On valide la loi antérieure.

Monsieur COLLIARD : On n'a qu'à préciser "en l'espèce".

Madame LENOIR : Faut-il bien conserver la référence à l'état de la législation. On le transforme puisqu'on donne une compétence du bureau...

Monsieur LANCELOT : Mais le bureau existe dans la législation, même s'il n'a pas d'attributions. Conservons la rédaction telle qu'elle est.

Mis aux voix, le projet de décision est adoptée à l'unanimité.

Monsieur AMELLER : J'aurais préféré que l'urgence que nous nous sommes imposée ait été endossée par le Gouvernement, afin qu'il en porte également la responsabilité.

Monsieur le Président : Pour les raisons que vous avez d'ailleurs exprimées, je crois que c'eût été difficile pour le Gouvernement de déclarer l'urgence sur une initiative parlementaire.

Monsieur LANCELOT : Je voudrais évoquer une question de procédure. La manière dont sont rédigées les observations du Gouvernement me paraît quelque peu comminatoire et gubernatoriale.

Madame LENOIR : Je crois qu'il s'agit d'une vraie question juridique, qui mérite un débat approfondi. Le Gouvernement et ses services sont en fait considérés comme des parties. Allons plus loin dans la juridictionnalisation, c'est mon voeu le plus cher.

Monsieur COLLIARD : Dans le même ordre d'idées que celles évoquées par Monsieur LANCELOT, j'ai entendu sur les radios un membre du Gouvernement dire que la proposition de loi sur les artisans boulangers était certainement inconstitutionnelle mais que ce n'était pas grave car personne ne la déférerait au Conseil constitutionnel. Je regrette cette instrumentalisation du Conseil et peut-être serait-il bon de le faire savoir.

La séance est levée à 16 heures.