

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Historique de la modification de **l'article 72-1** de la Constitution

Table des matières

I - Première lecture	2
A. Sénat	2
<input type="checkbox"/> Projet de loi n° 24 déposé le 16 octobre 2002.....	2
<input type="checkbox"/> Commission des lois.....	3
▪ Rapport n° 27 déposé le 23 octobre 2002 par M. Garrec	3
<input type="checkbox"/> Discussion en séance publique	10
▪ Compte rendu intégral des débats – Séance du 5 novembre 2002	10
B. Assemblée nationale	26
<input type="checkbox"/> Projet de loi n° 369 déposé le 7 novembre 2002.....	26
<input type="checkbox"/> Commission des lois.....	27
▪ Rapport n° 376 déposé le 13 novembre 2002 par M. Pascal Clément	27
<input type="checkbox"/> Discussion en séance publique	31
▪ Compte rendu intégral des débats du 22 novembre 2002 – 3 ^{ème} séance.....	31
II – Deuxième lecture	47
A. Sénat	47
III - Congrès du Parlement	48
<input type="checkbox"/> Compte rendu intégral des débats – Séance du 17 mars 2003.....	48
<input type="checkbox"/> Texte adopté n° 14.....	48

I - Première lecture

A. Sénat

□ **Projet de loi n° 24 déposé le 16 octobre 2002**

Article 5

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-1 ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

□ Commission des lois

▪ Rapport n° 27 déposé le 23 octobre 2002 par M. Garrec

Article 5 (article 72-1 inséré dans la Constitution) Renforcement de la démocratie participative locale

Le présent article tend à **introduire un article 72-1 nouveau dans la Constitution afin de renforcer la démocratie participative locale** à travers quatre innovations :

- l'instauration d'un droit de pétition par lequel les électeurs pourraient, dans les conditions fixées par la loi (premier alinéa), obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ;
- la création d'un véritable référendum local décisionnel par lequel, dans les conditions prévues par une loi organique, les collectivités territoriales pourraient soumettre des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence à la décision des électeurs (deuxième alinéa) ;
- l'institution d'une procédure de consultation des électeurs lorsque est envisagée la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou la modification de son organisation, la consultation étant décidée par la loi (troisième alinéa) ;
- la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales, dans les conditions prévues par la loi (troisième alinéa).

L'aspect novateur de cet article consacré au renforcement de la démocratie participative locale est accentué par le fait que **les mesures proposées s'appliqueraient à l'ensemble des collectivités territoriales énumérées à l'article 72 modifié**, communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, et à toute autre catégorie de collectivité territoriale créée par la loi. En revanche, la Nouvelle-Calédonie, qui est régie par le titre XIII de la Constitution, ne pourrait bénéficier des nouvelles dispositions.

1. Les instruments actuels de la démocratie participative locale

· *Des dispositifs de consultation locale existent déjà en France*

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République¹ a consacré la pratique ancienne de la consultation d'initiative municipale, improprement nommée « référendum local ». Cette procédure n'est prévue que dans le cadre communal.² L'initiative d'une consultation appartient aux élus³ lorsque la consultation porte sur les décisions prises par les autorités municipales pour régler les **affaires de la compétence de la commune**.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a introduit l'initiative populaire en permettant à un cinquième des électeurs inscrits sur les

¹ *Chapitre V sur la participation des habitants à la vie locale, aujourd'hui codifié aux articles L. 2142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

² *Ainsi, le juge administratif a annulé la délibération du conseil régional de la Réunion, qui se fondait sur l'article 72 de la Constitution pour organiser une consultation de la population sur le projet de réforme régionale (tribunal administratif de Saint Denis de la Réunion, 2 août 1982, M. Hubert-Delisle).*

³ *Dans les communes de plus de 3.500 habitants, le maire ou un tiers des conseillers municipaux peuvent demander au conseil municipal d'organiser une consultation locale. Dans les communes de moins de 3.500 habitants, ce sont le maire ou la majorité du conseil municipal qui peuvent en faire la demande.*

listes électorales de demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement⁴ relevant de la décision des autorités municipales.⁵

Le conseil municipal délibère alors sur le principe et les conditions d'organisation de la consultation. La délibération indique expressément **que la consultation n'a qu'une valeur d'avis.**

Seuls les électeurs de la commune (ou d'un quartier de celle-ci pour une affaire l'intéressant spécifiquement) **sont appelés à s'exprimer.** Les opérations de consultation étendues à l'ensemble des habitants de la commune sont donc annulées par le juge administratif.⁶

Ce dernier veille aussi à ce que **l'objet de la consultation relève effectivement de la compétence de la commune**, déclarant illégales des consultations sur le principe du maintien de populations étrangères sur le territoire national⁷ ou sur l'opportunité d'un projet d'autoroute⁸.

Plus généralement, la procédure est strictement encadrée⁹.

La loi du 4 février 1995 a également instauré la possibilité de consulter **les électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale**¹⁰ sur les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de cet établissement en matière d'aménagement¹¹.

Enfin, il convient de rappeler que la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a doté les communes d'instruments supplémentaires pour associer les habitants aux décisions locales, à travers l'assouplissement des dispositions relatives aux comités consultatifs issus de la loi du 6 février 1992 et la mise en place des conseils de quartier.¹²

· Des procédures exceptionnelles sont prévues en cas de modification de l'organisation territoriale

Ces procédures n'ont pas d'autre point commun que d'accompagner les évolutions statutaires des collectivités territoriales au sein de la République par un recours à l'expression directe des électeurs concernés.

Le dernier alinéa de l'article 53 de la Constitution dispose que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».¹³

Des procédures de consultation des populations d'outre-mer, par le Gouvernement ou ses représentants, sur l'évolution institutionnelle de leurs territoires au sein de la République ont été dégagées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou posées par la loi¹⁴.

⁴ Les opérations d'aménagement sont définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.

⁵ Les décisions des autorités municipales sur lesquelles les électeurs peuvent être consultés sont celles qui relèvent soit de la compétence propre du conseil municipal, soit de la compétence propre du maire agissant au nom de la commune (Conseil d'Etat, 29 décembre 1995, Géniteau).

⁶ Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 24 septembre 2002, sur des opérations de consultation à Stains et à l'Ile-St-Denis.

⁷ Conseil d'Etat, 16 novembre 1984, Commune d'Awala-Yalimapo.

⁸ Conseil d'Etat, 16 décembre 1994, Commune d'Avrillé.

⁹ Aucune consultation ne peut avoir lieu à partir du 1^{er} janvier de l'année civile qui précède l'année du renouvellement général des conseils municipaux ni durant les campagnes électorales précédant les élections au suffrage universel direct ou indirect. Deux consultations sur un même objet ne peuvent intervenir dans un délai inférieur à deux ans. Un délai d'un an doit s'écouler entre deux consultations (article L. 2142-6 du code général des collectivités territoriales).

¹⁰ Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant ou sur saisine d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des dites communes.

¹¹ Article L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales

¹² La dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement de ces conseils, appelés à être consultés sur l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des actions concernant le quartier, sont fixées par le conseil municipal. Les conseils de quartier sont obligatoires dans les communes de plus de 80.000 habitants.

¹³ « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Le Conseil constitutionnel a reconnu l'application de cette procédure au cas de la sécession d'un territoire (décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975).

¹⁴ Voir commentaire de l'article 8.

Lorsque des communes désirent fusionner¹⁵, les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion.

La fusion est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département si le projet recueille l'accord de la majorité des suffrages exprimés et un quart des électeurs inscrits.

Mais une commune ne peut être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que les deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs inscrits dans la commune ont manifesté leur opposition au projet. **Le référendum local a alors valeur décisionnelle.**

· *Des procédures de consultation locale similaires sont utilisées dans les autres pays de l'Union européenne*¹⁶

- des consultations organisées au niveau communal sur des questions d'intérêt local

Le droit des communes de certains Länder allemands établit une liste de questions pouvant être soumises aux électeurs. Les questions financières et celles qui se réfèrent à l'administration de la commune sont généralement exclues du champ des consultations, sauf en Suède.

- des procédures de démocratie locale déterminées par des dispositions normatives

C'est une loi sur l'organisation communale qui régit les modalités des consultations locales en Belgique, en Espagne, en Suède et aux Pays-Bas.

En Italie, les règles varient d'une commune à l'autre alors qu'au Danemark, il n'existe aucune disposition explicite.

- les assemblées délibérantes de la commune ou une fraction du corps électoral peuvent prendre l'initiative d'organiser les consultations locales

Au Danemark et en Suède, l'organisation des consultations locales demeure une compétence du conseil municipal.

En Allemagne, en Belgique, en Italie, aux Pays-Bas ou au Portugal, une fraction du corps électoral de la commune peut obtenir l'organisation d'une consultation, sous réserve du respect de critères définis par la loi ou d'une décision de l'instance délibérante locale.

L'initiative des électeurs ne s'oppose pas nécessairement à celle des élus locaux (Portugal).

La Belgique autorise les jeunes de plus de seize ans et les résidents majeurs étrangers à participer à cette initiative populaire.

En Belgique, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et en Suède, les référendums communaux ont souvent une valeur consultative comme en France.

Il existe cependant un véritable référendum local décisionnel en Allemagne et au Portugal. En Allemagne, sous réserve d'un certain seuil de participation des électeurs inscrits, les décisions issues du référendum local ont valeur de délibération du conseil municipal. Au Portugal, le non respect d'une telle décision peut entraîner la dissolution du conseil municipal.

La France a donc des dispositions relatives aux consultations locales assez proches de celles de ses voisins.

2. Le projet de loi constitutionnelle

· *L'instauration d'un droit de pétition permettant aux électeurs d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence*

¹⁵Articles L. 2113-3 et suivants du code général des collectivités territoriales issus de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

¹⁶ Cf. Document du service des affaires européennes du Sénat - série législation comparée - le référendum communal - n° LC 111 - septembre 2002.

Le premier alinéa du texte proposé pour insérer un article 72-1 nouveau dans la Constitution vise à inscrire pour le niveau local un droit dont l'usage auprès des assemblées parlementaires est encadré par la loi organique¹⁷, mais qui est également une pratique ancienne de la démocratie locale : le droit de pétition.

Ce droit de pétition serait défini et encadré par la loi. Il serait ouvert aux **électeurs** de chaque collectivité territoriale. Ceux-ci pourraient prendre l'initiative de poser une question relevant de sa compétence à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée.

Le dispositif proposé **garantirait l'inscription de la question posée à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante**. Celle-ci délibérerait et déciderait librement de prendre ou non des mesures conformes aux vœux des pétitionnaires.

· *La création d'un véritable référendum local décisionnel*

Le deuxième alinéa du texte proposé pour insérer un article 72-1 dans la Constitution instituerait une procédure de démocratie locale inédite en droit français : **le référendum local décisionnel**.

L'initiative de ce référendum local reviendrait aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Le principe de l'extension de la consultation des électeurs à l'ensemble des collectivités territoriales avait fait l'objet de plusieurs amendements¹⁸ rejetés par le précédent Gouvernement, lors des débats sur la loi relative à la démocratie de proximité à l'Assemblée nationale.

Il faut également noter que **l'organisation d'un tel référendum constituerait une faculté, non une obligation, pour ces conseils élus**. Les collectivités territoriales disposeraient ainsi d'un outil supplémentaire pour « s'administrer librement ». Pourraient participer au référendum les électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité territoriale.

Le texte encadre aussi strictement le champ d'application du référendum local décisionnel en limitant son objet **aux projets de délibération ou d'acte de la compétence de la collectivité**.

En revanche, le résultat du référendum s'imposerait à l'assemblée délibérante concernée et le projet d'acte ou de délibération serait ainsi adopté avec une valeur d'acte administratif. Une loi organique préciserait les conditions et les réserves auxquelles seraient soumis de tel référendums locaux.

· *L'institution d'une procédure de consultation des électeurs en cas de création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou de modification de son organisation*

La première phrase du troisième alinéa du texte proposé pour insérer un article 72-1 nouveau dans la Constitution tend à autoriser une **consultation locale inédite lorsque**, en application de l'article 72 de la Constitution, **il est envisagé de créer une collectivité à statut particulier se substituant à des collectivités existantes ou de modifier son organisation**.

La consultation n'aurait rien d'automatique. C'est la loi qui pourrait décider de consulter les électeurs des collectivités intéressées.

Il s'agirait d'interroger une partie des électeurs sur une question intéressant plus spécifiquement un territoire mais relevant de la compétence de l'Etat. Cette faculté était jusqu'alors interdite en métropole et réservée aux populations de l'outre-mer.

· *L'ouverture de la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales*

¹⁷ L'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ainsi que les articles 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale et les articles 87 à 89 bis du Règlement du Sénat organisent la procédure. Le traité de Maastricht a aussi ouvert le droit de pétition aux citoyens communautaires auprès des institutions communautaires (articles 21 et 194 du traité sur l'Union européenne).

¹⁸ Les amendements n° 298 et 299 présentés par M Alain Tourret visaient à instituer, respectivement pour le département et la région, une procédure permettant à 5 % des électeurs de saisir l'assemblée délibérante concernée afin d'organiser une consultation. Sous réserve du respect du critère précité, obligation aurait été faite aux autorités locales d'organiser la consultation et de suivre le résultat du vote.

La deuxième phrase du troisième alinéa du texte proposé pour insérer un article 72-1 nouveau dans la Constitution tend à constitutionnaliser une procédure de **consultation des électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales**.

Ces modifications sont effectuées par le représentant de l'Etat après enquête publique pour les communes,¹⁹ et par la loi pour les départements et régions²⁰. La seule procédure faisant appel à la consultation des électeurs est l'hypothèse spécifique précitée de la fusion de communes.

Les électeurs pourraient ainsi être consultés en cas de projet de modification des limites de collectivités existantes, **la procédure** demeurant **facultative**. Une loi fixerait les modalités d'exercice et les conditions d'organisation de cette consultation.

3. La position de votre commission des Lois

· *Le choix de réserver aux électeurs le bénéfice des mécanismes de démocratie directe locale*

Votre commission des Lois approuve le choix de réserver les instruments de démocratie participative aux électeurs des collectivités territoriales plutôt que de les ouvrir à l'ensemble des habitants.²¹

L'extension de la consultation aux habitants provoquerait de réelles difficultés d'organisation et remettrait en cause le lien traditionnel entre les citoyens et les décisions de leurs représentants élus.

En outre, en pratique, la mise en oeuvre des procédures de consultation locale pouvant être décidée à tout moment, la tenue de listes d'habitants et leur mise à jour permanente seraient nécessaires, à l'échelle communale, mais aussi départementale ou encore régionale. De plus, les critères de participation étant très souples, rien n'empêcherait un individu ayant perdu sa capacité politique d'exercer son droit de pétition ou de participer à un référendum local.

Surtout, **votre commission des Lois rappelle que l'article 72 de la Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus, issus du suffrage universel.**

Il ne semble pas opportun **que les personnes bénéficiaires des procédures de démocratie participative soient distinctes du corps électoral, seul investi du pouvoir de décision quant au choix de ses représentants locaux.**

· *Le droit de pétition*

Soucieuse de concilier l'exercice du **droit de pétition** avec le bon fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, **votre commission des Lois vous soumet un amendement tendant à permettre aux électeurs de « demander » et non « d'obtenir » l'inscription d'une question relevant de sa compétence à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une collectivité territoriale.**

En effet, l'automatisme de l'inscription à l'ordre du jour pourrait paralyser le bon fonctionnement de ces conseils, composés de représentants du peuple élus au suffrage universel.

Traditionnellement, le droit de pétition vise à permettre aux signataires d'émettre des vœux.

Enfin, il n'est pas souhaitable que des groupes de pression non représentatifs, par une tactique de harcèlement, puissent maîtriser l'ordre du jour des assemblées délibérantes locales et paralyser leurs délibérations.

¹⁹ Articles L. 2112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

²⁰ Articles L. 3112-2 et suivants, pour les départements, et L.4122-1 et suivants, pour les régions, du code général des collectivités territoriales.

²¹ Votre commission des Lois a déjà affirmé cette opposition lors des débats en première lecture sur la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (voir le rapport n°156 de M. Daniel Hoeffel, p. 145 et suivantes). Un amendement de M. Dosièrre étendant le droit de participer aux consultations à l'ensemble des habitants, adopté par l'Assemblée nationale, avait ainsi été rejeté par le Sénat.

La rédaction proposée par votre commission des Lois est conforme à l'essence du droit de pétition tout en permettant aux assemblées locales concernées de débattre sur l'intérêt et l'opportunité d'inscrire telle ou telle question à son ordre du jour et de rejeter les demandes manifestement infondées.

Par ailleurs, votre commission des Lois insiste sur la nécessité de préciser, dans la loi prévue à cet effet, les délais dans lesquels le droit de pétition pourrait être exercé et les critères de recevabilité des demandes, comme c'est le cas pour les procédures de consultation locale existantes (seuil de participation).

· *Le référendum local décisionnel*

Le référendum local décisionnel permettra de renforcer la démocratie de proximité.

Toutefois, plusieurs interrogations demeurent sur les modalités et l'étendue de l'utilisation de cet instrument. La loi organique prévue pour mettre en oeuvre le référendum local décisionnel devra exiger des seuils de participation, afin de valider le résultat de la consultation et de ne pas imposer des choix minoritaires à la population.

Certains délais devront encadrer la possibilité d'organiser un référendum local décisionnel. Ainsi, il serait logique qu'il ne puisse pas y avoir de référendum local à partir du 1^{er} janvier de l'année civile précédant le renouvellement de l'assemblée délibérante ni pendant les campagnes électorales ou les recours contentieux à l'encontre de l'élection.

Enfin, un contrôle de légalité « renforcé » pourrait être mis en place afin d'éviter que des procédures déclarées illégales puissent néanmoins se dérouler effectivement. Ce contrôle serait l'oeuvre du juge administratif, le Conseil constitutionnel n'étant compétent que pour veiller à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 de la Constitution (voir commentaire de l'article 11 du présent projet).

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à supprimer l'expression de « ressort » des collectivités territoriales.

· *Consultations sur la création de collectivités à statut particulier se substituant à des collectivités existantes*

Votre commission des Lois approuve la possibilité offerte au législateur de consulter les électeurs concernés par la création d'une collectivité à statut particulier se substituant à des collectivités existantes. Cette disposition permettra, par exemple, de consulter les électeurs vivant en Corse sur la création d'une collectivité territoriale unique.

Ces consultations auront valeur d'avis et ne lieront pas le Parlement. Conformément au principe constitutionnel de la nullité de tout mandat impératif, le législateur restera maître de sa décision.

En revanche, votre commission des Lois estime que l'inscription de cette consultation locale au troisième alinéa du texte proposé pour insérer un article 72-1 dans la Constitution n'est pas satisfaisante. La coexistence de ce dispositif exceptionnel avec les procédures de droit commun appelées à renforcer la démocratie participative locale est source de confusion.

Par coordination avec le transfert de cette disposition à l'article 72 de la Constitution, votre commission des Lois vous propose de la disjoindre du présent article.

· *Les consultations sur la modification des limites des collectivités territoriales*

Quant aux consultations locales sur la modification des limites d'une collectivité territoriale, votre commission des Lois considère que l'inscription de ce dispositif dans la Constitution n'est pas souhaitable.

Une telle mention dans la Constitution pour une simple consultation facultative n'apparaît pas nécessaire.

Par ailleurs, ce dispositif souffre d'une grande imprécision et renvoie à la loi l'ensemble des mesures qui garantiront son effectivité : initiative de la consultation ; définition des électeurs concernés...

Enfin, la loi prévoit aujourd'hui des mécanismes de consultation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales²² visées par la modification des limites territoriales.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression du dernier alinéa du texte** proposé pour insérer un article 72-1 nouveau dans la Constitution.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 5 **ainsi modifié**.

²² Pour les communes, l'article L. 2112-4 du code général des collectivités territoriales prévoit un avis des conseils municipaux concernés. En cas de détachement d'une partie du territoire de la commune, une commission, composée de personnes éligibles au conseil municipal et instituée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, donne également son avis. L'article L. 3112-1 du même code indique que les limites territoriales des départements sont modifiées par la loi après consultation des conseils généraux intéressés. Enfin, l'article L. 4122-1 du même code indique que les limites territoriales des régions sont modifiées par la loi après consultation des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés. De plus, dans ce dernier cas, les modifications peuvent être demandées par les conseils régionaux et généraux concernés.

❑ Discussion en séance publique

▪ Compte rendu intégral des débats – Séance du 5 novembre 2002

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

La parole est à M. Nicolas Alfonsi, sur l'article.

M. Nicolas Alfonsi. Dans la discussion générale, j'ai évoqué mes préoccupations au sujet des articles 4 et 5. Permettez-moi quelques observations complémentaires, pour bien vous faire comprendre la portée du texte que vous allez voter.

Le premier alinéa de l'article 5 n'appelle de ma part aucune observation particulière : le droit de pétition est un problème relativement accessoire, même s'il peut compliquer la vie des collectivités.

Le deuxième alinéa de ce même article 5 n'appelle pas non plus de ma part d'observation, même si le référendum est déjà une procédure plus lourde.

Mais le vrai problème se pose au troisième alinéa, qui risque, si vous n'y prenez garde, mes chers collègues, d'avoir une portée que vous ne mesurez sans doute pas en cet instant.

J'ai interrogé le Gouvernement en commission des lois sur la consultation prévue dans ce troisième alinéa. On m'a répondu que cette consultation aurait non un caractère décisionnel mais un simple caractère consultatif. S'agirait-il d'un simple avis ? Il ne m'a pas été répondu sur ce point.

Est-il sérieux de prétendre qu'un référendum pourrait n'être que consultatif ? Surtout lorsque son organisation aurait été décidée par le Président de la République.

Il s'agit d'une véritable rupture dans la mesure où des collectivités territoriales pourront désormais être supprimées, une collectivité particulière pourra être créée, et donc le paysage national pourra être modifié.

Deux scénarios sont alors possibles avec ce troisième alinéa.

Le premier est le bouleversement qui s'ensuit et qui m'inspire des sentiments contradictoires. Je ne peux me réjouir vraiment en raison du souci que j'ai du respect de l'unité nationale, même si cela me donne le sentiment, en tant que représentant d'une région qui connaît des problèmes, d'être en quelque sorte à l'abri de la collectivité nationale.

Dans le second scénario, il ne s'ensuit aucun bouleversement et cet alinéa ne concerne que la Corse. Il y a lieu d'être très préoccupé. En effet, comme je l'ai dit dans la discussion générale, j'ai le sentiment que l'on nous raconte des histoires.

Il tombe sous le sens que ce qui sera une consultation des électeurs en Alsace se transformera dans les faits, en Corse, en un référendum, en raison d'une situation qui dure depuis vingt ans. Et l'on tente, une fois encore, en prenant le relais de la politique de Lionel Jospin que j'ai dénoncée, d'évacuer cette question. Pardonnez-moi mais, sur ce point, la politique de Lionel Jospin me paraissait un peu moins hypocrite, car le choix avait été clairement fait, alors qu'ici on donne le sentiment de porter atteinte à l'unité de la République un peu par effraction ! Voilà les préoccupations qui sont les miennes.

Je vous le dis très clairement : si vous mettez le doigt dans l'engrenage, vous ne pourrez plus le retirez ! En effet, un référendum en appellera d'autres, alors que cette disposition n'a d'autre objectif que de tenter de régler un problème particulier.

Par une fausse analogie, on nous sert l'exemple de l'Alsace. Les préoccupations alsaciennes, nous les connaissons, monsieur le président. Mais il y a une différence entre la Corse et l'Alsace. Quand le ministre de l'intérieur nous dit que l'on ne touchera à rien si les collectivités ne sont pas d'accord, c'est vrai, par exemple, s'il s'agit du Haut-Rhin. Mais si, nous, nous ne sommes pas d'accord, le Gouvernement prendra l'initiative d'interroger la population. En fait, il le fera pour mettre fin à une crise. Mais vous n'y parviendrez pas de cette manière. Sur quoi voter ? L'opinion est désireuse de sortir de la situation que tout le monde connaît, mais elle n'a pas les moyens d'apprécier la portée de ce vote que nous ne connaissons pas nous-mêmes !

Si la cause qui justifie ce troisième alinéa remonte aux accords de Matignon, il va être difficile de sortir de la situation dans laquelle nous sommes, car il est bien évident que cette cause va perdurer. Demain, on contestera le corps électoral ; après-demain, on fera appel au pouvoir législatif et nous entrerons dans un cycle de référendums dont nous ne pourrons plus sortir. Si une cause le justifie et s'il y a des demandes aujourd'hui, les mêmes demandes, demain, justifieront d'autres référendums. Voilà ce que je voulais vous dire.

J'ai essayé de m'exprimer le plus clairement possible pour vous faire apprécier la portée de cette disposition, qui me fera réfléchir avant de voter. Sachez que l'inquiétude que nous éprouvons les uns et les autres gagne l'opinion. Tous les moyens médiatiques sont mis à la disposition d'une fraction seulement de cette dernière. Si une telle politique devait être conduite, nous serions dans un état de désespérance extrêmement fort, car on pouvait espérer qu'un terme serait mis à la politique conduite antérieurement et que vous aviez dénoncée avec énergie, chers collègues de la majorité sénatoriale, il faut dire les choses comme elles sont. Personnellement, je me retrouverais avec mon chagrin, isolé, hier avec la gauche, aujourd'hui avec vous, et je ne saurais présumer de ce qui va se passer. *(MM. Jacques Pelletier et Yves Fréville applaudissent.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

M. Jean-Claude Peyronnet. M. Alfonsi a souligné l'un des points importants de ce dossier qu'il connaît parfaitement, beaucoup mieux que moi ! On sent bien, effectivement, que tout un pan de ce projet de loi constitutionnelle concerne la Corse, et le troisième alinéa de cet article complète le premier alinéa de l'article 4 dans les conditions que vous savez.

Je centrerai mon intervention sur des points moins cruciaux : le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

Je me suis étonné que certains, qui, naguère, étaient très hostiles aux conseils de quartier - c'est-à-dire à l'expression de la démocratie de proximité - proposés voilà un an dans ce même hémicycle, se convertissent soudain, avec une grande conviction, à la démocratie participative. Je n'insiste pas.

Les idées qui nous sont proposées ne sont pas mauvaises. Ainsi, le droit de pétition est intéressant, tout comme le référendum local ; qu'il soit décisionnel, c'est une autre affaire, j'y reviendrai. Le droit de pétition reconnu aux électeurs est-il pour autant une révolution ? Ne faut-il pas l'encadrer pour éviter les surenchères démagogiques ou populistes ? Il serait souhaitable que nous obtenions quelques explications sur la loi qui précisera une telle disposition.

Si le référendum local décisionnel n'est pas très satisfaisant pour la démocratie représentative, on peut toutefois accepter une telle disposition, à condition de l'encadrer aussi et de nous l'expliquer dès maintenant.

Je souhaite poser trois questions.

D'abord, le fait d'utiliser le mot « référendum », qui qualifie le suffrage universel au niveau national, pour une consultation locale ne constitue-t-il pas un abus de langage ? Il conviendrait, selon moi, de trouver un autre terme.

Ensuite, le recours au référendum à un échelon donné - départemental ou régional, par exemple - ne risque-t-il pas de susciter des conflits avec le niveau de collectivité inférieur en raison de la gêne qu'il occasionnerait pour ce dernier ?

Enfin, que se passerait-il si une commune refusait d'organiser un référendum local ou régional ? On connaît les obligations d'un maire pour un référendum ou un vote national.

Pourriez-vous apporter des réponses à ces différentes questions ? Il serait bon que nous puissions nous faire une opinion avant que la loi organique qui va présider à la mise en oeuvre de ce référendum local ne soit expressément connue.

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin.

Mme Marie-Christine Blandin. Nous abordons effectivement un fondement historique de la décentralisation, à savoir le fait de rapprocher la décision du citoyen et de donner à ce dernier des instruments visibles pour maîtriser son destin.

La parole des habitants n'est pas un sujet consensuel.

Pourtant, quand elle ne trouve pas de débouché organisé, quand elle n'est pas nourrie d'informations transparentes, elle peut devenir cri de colère, fût-ce par le détour des urnes.

M. le Premier ministre a affirmé dans cette enceinte que les décentralisateurs n'avaient pas peur des consultations populaires. Pourtant, moi, je me souviens de la commission Mauroy. Les modestes propositions sur la participation des habitants que j'avais formulées avec Mme Jacqueline Fraysse, la courageuse maire de Nanterre, avaient été accueillies par l'hostilité de vos amis. Je me souviens aussi, lors de l'examen de la loi relative à la démocratie de proximité, des débats dans cet hémicycle sur les comités de quartier, modeste outil non décisionnel mais déjà objet de tous les commentaires désobligeants. M. Delevoye nous disait qu'ils allaient perturber la vie des quartiers. Ils allaient être peuplés des recalés du suffrage universel, privilégier les minorités agissantes, nous disait M. Vallet.

M. Hilaire Flandre. C'est une experte qui parle !

Mme Marie-Christine Blandin. Ils allaient ankyloser l'initiative locale, nous disait M. Sido.

Et voici que l'opposition d'hier, aujourd'hui au pouvoir, se lance dans l'écoute du citoyen. C'est rassurant ! On pourrait s'en réjouir si la proposition n'était pas une demi-mesure, qui risque de ne satisfaire personne, ni les élus, jaloux de leur maîtrise du débat - il suffit d'examiner les amendements à venir - ni les habitants. Je parle bien des habitants, et pas seulement des électeurs : les jeunes non inscrits, les étrangers non européens ne trouveront pas, dans cette loi, l'occasion de participer aux débats et aux choix.

La modification de la Constitution, je le répète, aurait mérité un signal fort de reconnaissance envers ceux qui sont venus travailler et qui paient des impôts dans nos villes de France. La démocratie participative, qui n'est pas soluble dans des référendums aux arbitrages mal préparés, peut revêtir mille autres formes, comme les conférences de citoyens, dont vous ne dites mot, ou l'accès à l'information pour lequel vous ne prévoyez rien.

Par ailleurs, le champ du référendum est limité, dans votre projet, par les compétences de la collectivité. Comment cette situation sera-t-elle tenable ? Qui fixera l'arbitrage ? Comment expliquerez-vous aux habitants et aux élus de Chamonix qu'ils n'ont pas voix au chapitre sur l'enfer qu'est devenue leur vie quotidienne ? Cette limitation n'est-elle pas un serpent qui se mord la queue ? Allez-vous refuser un référendum à ceux qui voudraient s'exprimer localement sur une compétence qu'ils ne possèdent pas, et qui souhaitent se donner les moyens de la prendre, éventuellement, demain ?

Enfin, la rédaction initiale du projet précisait, au dernier alinéa : « En cas de nouvelles collectivités à statut particulier, la loi peut prévoir la consultation préalable des électeurs des collectivités concernées. » Cette phrase a migré à l'article 4. Nous retrouverons ce débat lorsque nous évoquerons la situation des DOM-TOM. On observe là une troublante schizophrénie : soit on fait confiance au peuple et la loi prévoit qu'on doit le consulter, soit on ne lui fait pas confiance et il est incorrect de lui faire miroiter de faux espoirs.

Finalement, à ce point du débat, après l'occultation des intercommunalités, on sent de plus en plus l'immobilisme de certains choix qui contraste avec les paillettes de la communication initiale du projet. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

M. le président. Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 73, présenté par M. Vasselle, est ainsi libellé :

« Supprimer le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution. »

L'amendement n° 96 rectifié, présenté par M. Charasse et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles un cinquième au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales de chaque collectivité territoriale peut exercer un droit de pétition et obtenir l'examen de sa requête par l'assemblée délibérante intéressée sous réserve qu'elle ait compétence dans la matière concernée. »

L'amendement n° 13, présenté par M. Garrec, au nom de la commission, est ainsi libellé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 72-1 dans la Constitution, remplacer le mot : "obtenir" par le mot : "demander". »

La parole est à M. Alain Vasselle, pour défendre l'amendement n° 73.

M. Alain Vasselle. J'ai déposé cet amendement parce que je ne partageais pas, au fond, les dispositions prévues dans le premier alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article 72-1 de la Constitution. Je fais en effet partie de ceux qui considèrent que, dès lors que le suffrage universel s'est exprimé et qu'un véritable climat de confiance est né entre la population et l'équipe municipale, c'est au suffrage universel, le moment venu, de sanctionner celles et ceux qui n'ont pas été dignes de la confiance qui leur a été confiée.

Le droit de pétition est l'occasion pour des minorités, agissantes ou non, de perturber, contre la volonté de la majorité de la population, le fonctionnement du conseil municipal.

Je m'exprime en qualité d' élu d'une petite commune rurale. Etant maire depuis très longtemps, je considère qu'un climat de confiance existe dans ma commune depuis que j'assume cette fonction. Je suis suffisamment proche de mes électrices et de mes électeurs pour apprécier les difficultés qu'ils vivent au quotidien, pour en débattre et pour décider, avec mes conseillers municipaux, des sujets qui intéressent mes concitoyens.

Cela étant, je ne représente qu'une toute petite partie de ce beau pays qu'est la France et je peux comprendre que ce que je vis est sans doute vécu d'une autre manière dans d'autres collectivités de taille différente.

J'arrêterai là mon propos et je retire cet amendement, monsieur le président. Je préfère en effet faire confiance au Gouvernement, à l'esprit et à la lettre des propositions qu'il nous fera le moment venu, lorsqu'il nous soumettra les textes précisant les conditions dans lesquelles ce droit de pétition pourra être exercé par la population.

M. le président. L'amendement n° 73 est retiré.

La parole est à M. Michel Charasse, pour présenter l'amendement n° 96 rectifié.

M. Michel Charasse. Pour ne pas fragiliser ou déstabiliser le fonctionnement des assemblées locales, ni saper leur autorité, et pour éviter les excès du droit de pétition dont la Révolution française a été le témoin et la victime - je vous rappelle que les règlements de nos assemblées ont encadré le système de façon que l'on ne puisse plus porter de pétition « aux barres des assemblées », comme on disait sous la Révolution -, il paraît indispensable d'encadrer strictement ce droit de pétition.

L'une des solutions consiste à prévoir que les pétitions ne pourront être valablement exprimées que si elles ont recueilli au moins 20 % des électeurs inscrits. Sans cette règle, qui peut certes être posée par la loi, mais que le Conseil constitutionnel appréciera alors souverainement, les assemblées locales - notamment les conseils municipaux - risquent d'être constamment « à la botte » des minorités les plus diverses et des mécontents les plus isolés ou minoritaires.

Pour soumettre une assemblée élue au suffrage universel direct au dictat d'un « mandat impératif », il faut que la volonté de la population soit claire et, surtout, suffisamment représentative.

C'est pourquoi je vous propose de n'admettre le droit de pétition que lorsqu'il est exercé par au moins un cinquième des électeurs inscrits.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 13 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 96 rectifié.

M. René Garrec, rapporteur. En ce qui concerne l'amendement n° 13, le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution tend à instaurer un droit de pétition par lequel les électeurs pourront obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante locale d'une question relevant de sa compétence, dans les conditions fixées par la loi.

Le droit de pétition consiste, pour les citoyens qui en font usage, à émettre un vœu. Aussi serait-il choquant qu'il permette aux signataires d'une pétition d'imposer leurs vues aux élus du peuple sur l'ordre du jour des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Afin de concilier l'exercice du droit de pétition et le bon fonctionnement desdites assemblées, l'amendement prévoit de remplacer le droit d'« obtenir » l'inscription à l'ordre du jour par celui de « demander » cette inscription. De la sorte, on conserve l'essence du droit de pétition, tout en permettant aux conseillers élus concernés de débattre de l'intérêt d'inscrire telle ou telle question à l'ordre du jour et de rejeter les demandes manifestement irrecevables. S'agissant de l'amendement n° 96 rectifié, il n'est pas compatible avec l'amendement n° 13 de la commission, qui a accepté le droit de pétition et a supprimé l'automatisme de l'inscription.

En revanche, la question du seuil de mobilisation des électeurs nécessaire pour valider la pétition sera tranchée par le Parlement lorsqu'il sera saisi de la loi prévue à cet effet au premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution. Les délais dans lesquels le droit de pétition sera autorisé devront alors être également précisés.

La commission est donc défavorable à l'amendement n° 96 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, garde des sceaux. En ce qui concerne l'amendement n° 96 rectifié, je tiens à souligner la pertinence de l'avis qui a été exprimé par M. le rapporteur. J'ajoute qu'il s'agit là d'un texte constitutionnel et que l'organisation des seuils et les conditions d'exercice du droit de pétition sont, à l'évidence, du domaine de la loi organique, voire de la loi ordinaire. C'est à ce moment-là qu'il faudra prévoir les conditions pratiques d'exercice de ce droit, et notamment le seuil de recevabilité par rapport au nombre d'inscrits sur les listes électorales.

C'est un point très important, mais qui n'a pas sa place dans la Constitution.

Pour ce qui est de l'amendement n° 13 de la commission, il s'agit d'une modification sensible du texte proposé par le Gouvernement. Cela étant, nous comprenons bien l'hésitation qu'il peut y avoir quant à l'exercice du système représentatif, sur lequel M. Vasselle a insisté tout à l'heure, à juste titre.

Compte tenu de cette recherche d'équilibre, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur l'amendement n° 13.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour explication de vote sur l'amendement n° 96 rectifié.

M. Michel Charasse. J'ai bien compris ce qu'ont dit le président-rapporteur et le ministre s'agissant du seuil. Mon souci n'est pas d'encombrer le texte constitutionnel d'un luxe inutile de détails, ni de prolonger indéfiniment nos discussions sur ce sujet. En réalité, il s'agit de faire en sorte de ne pas se trouver dans une situation qui conduirait le Conseil constitutionnel à juger, par exemple, que le seuil que nous inscrivions dans la loi serait trop important.

La rédaction « les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent » peut donner à penser qu'il s'agit de très peu d'électeurs, car aucun seuil n'est fixé. Mon souci, c'est la manière dont le Conseil constitutionnel interprètera cette disposition.

Si vous considérez qu'il faudra, pour les raisons que j'explique dans cet amendement, que le seuil soit tout de même un peu significatif - j'ai proposé 20 % : un électeur sur cinq ce n'est pas la mer à boire ! - et si cela résulte clairement des travaux parlementaires, je peux ne pas insister pour ne pas encombrer la Constitution par ce genre de détail.

Mais si nous ne prenons pas la précaution de prévoir que le seuil devra être significatif et qu'on ne peut pas soumettre à un mandat impératif d'une poignée d'électeurs un conseil municipal, un conseil général ou un conseil régional, alors j'insisterai.

MM. Hilaire Flandre et Gérard Longuet. Il a raison !

M. Michel Charasse. S'agissant de l'amendement n° 13 de la commission, qui vise à remplacer le mot : « obtenir » par le mot : « demander » et sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat, il présente tout de même le risque d'ouvrir la porte à une pratique que personnellement je condamne mais qui, malheureusement, existe, à savoir celle de l'invasion des assemblées locales par des foules hurlantes venant dire : « Il faut inscrire cette question à l'ordre du jour ; on peut le "demander" ».

En France, nous avons une pratique qui est très simple : chaque fois qu'un avis est sollicité pour telle procédure, on considère qu'il s'agit d'un avis conforme. Je pense, par exemple, monsieur le garde des sceaux, à l'article de la Constitution relatif à la nomination des procureurs : on estime que c'est l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature qui est requis. C'est entré dans les moeurs ! C'est pourquoi je me méfie.

Par conséquent, s'il est entendu que, de toute façon, un chiffre suffisamment significatif sera fixé par la loi pour ne pas soumettre les assemblées locales aux *desiderata* et au blocage systématique d'une poignée d'agités, je veux bien retirer mon amendement, sans pour autant être satisfait de celui de M. Garrec, même si j'en comprends très bien le motif. Mais je dois dire que, malheureusement, on a l'habitude des coups de force dans les assemblées locales, même en l'absence du droit de pétition ; par conséquent, à plus forte raison...

Cela dit, je retire mon amendement n° 96 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 96 rectifié est retiré.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Dominique Perben, garde des sceaux. J'allais donner le motif permettant à M. Charasse de retirer son amendement, mais, même s'il l'a fait avant que je n'intervienne, je vais quand même répondre à sa question.

Je crois que vous avez raison de dire, monsieur Charasse, que le seuil fixé devra être suffisamment significatif. Je peux même ajouter que le chiffre que vous avez donné ne me semble pas extravagant, mais ce sans aucun engagement de la part du Gouvernement : un pourcentage de cet ordre me paraîtrait en effet raisonnable.

M. le président. La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt, contre l'amendement n° 13.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En 1981, lorsque la gauche est arrivée au pouvoir, en raison de la loi électorale municipale, une seule majorité occupait tous les postes dans les assemblées. Dès lors, il était évident que les minorités avaient du mal à se faire entendre.

Mais une loi qui a été proposée par la gauche et que vous connaissez a renforcé les droits des minorités au sein des assemblées locales. Rien n'empêche maintenant un élu local de demander l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence.

Or voilà que, dans la Constitution, vous voudriez enfoncer une porte ouverte en prévoyant que l'on peut demander, au travers du droit de pétition,...

M. Gérard Braun. On n'a qu'à supprimer la pétition !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... d'inscrire une question à l'ordre du jour. Mais il y a des représentants qui sont élus pour cela ! Et si n'importe qui veut le demander, il peut le faire ! Il est donc inutile de l'inscrire dans la Constitution. Le droit de pétition, on le connaît au Sénat : n'importe qui peut présenter une pétition au Sénat.

En général, ces pétitions sont téléguidées par les minorités : il s'agit de faire pression. Mais elles existent ! Alors, modifier la Constitution pour enfoncer une porte ouverte, ce n'est vraiment pas la peine !

C'est pourquoi nous voterons contre cet amendement.

Le terme « demander » est moins dangereux que celui d'« obtenir », car il s'agit d'une toute petite minorité.

Monsieur le ministre, vous ne nous dites pas que la pétition devra représenter tel pourcentage de la population. Vous vous en remettez à une loi ! J'ai bien entendu notre collègue Alain Vasselle nous expliquer que c'est parce qu'il n'est pas d'accord qu'il votera. C'est une conception de godillot que nous n'avons pas, bien évidemment !

M. Hilaire Flandre. Vous deviez dormir un peu !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, je ne dormais pas : je l'ai parfaitement entendu nous expliquer qu'il avait déposé cet amendement parce qu'il pensait avoir raison et que, aujourd'hui, il ne le pense plus, ou, plus exactement, il continue de le penser, mais ailleurs ce n'est peut-être pas pareil que dans sa commune. *(Sourires.)*

Cela étant, inscrire ces dispositions dans la Constitution, ce n'est vraiment pas sérieux !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Peyronnet. Michel Dreyfus-Schmidt a fort bien expliqué l'exercice du droit de pétition en général. Mais si l'on remplace le mot « obtenir » par le mot « demander », on vide complètement de son sens cette disposition : on a l'impression qu'un petit groupe de citoyens vient humblement demander aux élus de bien vouloir, si cela leur convient, etc. Cela devient vraiment ridicule, et nous voterons donc contre cette mesure.

M. le président. La parole est à M. Laurent Béteille, pour explication de vote.

M. Laurent Béteille. Je m'interroge sur la proposition de la commission des lois. Je pense que certains amendements étaient mieux venus, dans la mesure où cette disposition a pour effet de vider de son sens le texte du Gouvernement. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste, républicain et citoyen et du groupe socialiste.)*

M. Robert Bret. Très bien !

M. Laurent Béteille. N'importe qui peut solliciter l'inscription à l'ordre du jour du conseil municipal d'une question relevant de sa compétence.

Mme Nicole Borvo. Cela fait longtemps que cela existe !

M. Laurent Béteille. Je crois que cela n'apporterait rien de voter ce texte. Sauf à suivre la démarche de notre collègue Alain Vasselle, c'est-à-dire la suppression, mieux vaut, à mon sens, garder la rédaction du Gouvernement.

Si la loi prévoit un seuil suffisant d'électeurs pour faire la demande, nous avons tous les apaisements nécessaires. Je pense, comme Michel Charasse, qu'il ne faut pas laisser une petite minorité obtenir l'inscription des mêmes questions à l'ordre du jour des assemblées territoriales. Mais si le nombre requis est suffisant, on ne risque rien à permettre l'inscription à l'ordre du jour.

Notre collègue Alain Vasselle a indiqué qu'il était élu local depuis longtemps. Pour être moi-même maire depuis vingt-cinq ans, je crois n'avoir rien à redouter de telles demandes d'inscription.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo, pour explication de vote.

Mme Nicole Borvo. Je vais être très brève parce que M. Béteille a dit exactement ce que je voulais dire ! *(Exclamations sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)* Formidable, n'est-ce pas ? *(Sourires.)*

Je trouve simplement que le fait d'inscrire le droit de pétition dans la Constitution prête à sourire. On peut toujours demander quelque chose, même en France ! Alors, évitons de tomber dans le ridicule !

M. Robert Bret. C'est grotesque !

M. le président. La parole est à M. le vice-président de la commission. *(Exclamations sur les travées du groupe socialiste.)*

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'avocat du diable !

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, votre observation n'est pas tout à fait dans le sujet !

M. Patrice Gélard, vice-président de la commission. Je trouve notre débat un peu surréaliste !

M. Claude Estier. Ah oui !

M. Patrice Gélard, *vice-président de la commission*. La proposition serait dangereuse, ou pas, mais il faudrait en tout état de cause maintenir le texte du Gouvernement, alors qu'on est contre le droit de pétition et qu'on ne voudrait pas qu'on l'obtienne !

Il faut être sérieux dans cette affaire : le Gouvernement demande que le droit de pétition soit inscrit dans la Constitution. C'est un droit légitime qui a sa place dans la Constitution, mais qui ne doit pas se substituer - et là je vais dans le sens de M. Vasselle - à la démocratie représentative, et donc aux conseils municipaux élus.

Par conséquent, exiger et obtenir, par une pétition, le droit d'inscription à l'ordre du jour serait aller à l'encontre de la démocratie représentative.

M. Robert Del Picchia. Absolument !

M. Patrice Gélard, *vice-président de la commission*. C'est la raison pour laquelle il faut se rallier au point de vue de M. le rapporteur : on a le droit de demander l'inscription ; le conseil municipal votera, acceptera ou refusera,...

Mme Nicole Borvo. C'est incroyable !

M. Louis de Broissia. C'est comme cela que ça se passe !

M. Robert Piras. Ce n'est pas viable !

M. Patrice Gélard, *vice-président de la commission*. ... en fonction, notamment, du nombre de signatures et de l'incidence obtenus par cette pétition.

Par conséquent, je le répète, la sagesse consiste à se rallier purement et simplement à la position de M. le rapporteur ! (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

Mme Nicole Borvo. Je ne savais pas que le droit de pétition n'existait pas en France !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous venez d'enfoncer une porte ouverte !

M. Robert Piras. C'est stupide !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 207, présenté par MM. Delfau, Fortassin, A. Boyer, Baylet et Collin, est ainsi libellé :

« Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 72-1 dans la Constitution, insérer deux alinéas rédigés comme suit :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles tous les citoyens ont accès à une information transparente sur les décisions, notamment d'ordre budgétaire, des collectivités territoriales.

« La loi fixe les conditions dans lesquelles chaque groupe d'élus minoritaires a accès à une information transparente, bénéficie des moyens d'exercer son mandat, dispose d'un droit d'intervention au sein de l'Assemblée délibérante. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 97 rectifié, présenté par M. Charasse et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Dans les conditions prévues par une loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de l'assemblée d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans son ressort. Toutefois, la délibération ou l'acte ne peut être adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin. »

L'amendement n° 190, présenté par Mmes Borvo et Mathon, MM. Bret, Autain et Autexier, Mmes Beaudeau et Beaufils, M. Biarnès, Mme Bidard-Reydet, M. Coquelle, Mmes David, Demessine et Didier, MM. Fischer, Foucaud, Le Cam et Loridant, Mme Luc, MM. Muzeau, Ralite et Renar, Mme Terrade et M. Vergès, est ainsi libellé :

« Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution, après les mots : "à son initiative," insérer les mots : "ou à l'initiative des électeurs inscrits dans son ressort". »

L'amendement n° 14, présenté par M. Garrec, au nom de la commission, est ainsi libellé :

« Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 72-1 dans la Constitution, supprimer les mots : "inscrits dans le ressort". »

L'amendement n° 68, présenté par M. Peyrat, est ainsi libellé :

« Compléter le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour insérer un article 72-1 dans la Constitution par une phrase ainsi rédigée : "La loi organique fixe les conditions de mise en oeuvre et de validité de ce référendum". »

La parole est à M. Michel Charasse, pour présenter l'amendement n° 97 rectifié.

M. Michel Charasse. Monsieur le président, mes chers collègues, nous en sommes au deuxième alinéa du texte proposé par l'article 5 pour l'article 72-1 de la Constitution qui concerne la possibilité, pour les assemblées de collectivités locales, de soumettre au référendum local un texte relevant de leur compétence, c'est-à-dire, par exemple, une délibération du conseil municipal.

Cet amendement, c'est presque du Gélard dans le texte (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste*), puisque c'est notre collègue le doyen Gélard qui, lors d'une réunion conjointe de la commission des finances et de la commission des lois, m'en a donné l'idée.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Bravo !

M. Michel Charasse. En effet, mes chers collègues, aujourd'hui, pour adopter une délibération en conseil municipal, général ou régional, il faut le quorum ! Si le quorum n'est pas atteint, le conseil peut être convoqué trois jours après ; là, le nombre des présents est valable quel qu'il soit.

Pensez-vous vraiment que l'on puisse accepter, demain, qu'une minorité de 10 % ou 15 % des électeurs inscrits qui viennent voter au référendum puisse adopter une délibération ?

M. Patrice Gélard, vice-président de la commission. Ce sera la loi.

M. Michel Charasse. Ce sera la loi locale. Mais il faut bien voir que, dans la plupart des cas, un référendum local est organisé parce qu'un sujet suscite une polémique bruyante. Or nous savons les uns et les autres que ces polémiques ne correspondent généralement pas à ce que pense l'immense majorité de la population.

M. Sueur, qui était assis à côté de moi pendant cette réunion, me confiait qu'un référendum organisé à Caen sur la mise en place d'un tramway n'avait recueilli qu'un taux de participation de 18 %, après avoir fait naître de formidables polémiques.

L'amendement n° 97 rectifié est très simple, mes chers collègues. Il vise à préciser que « la délibération ou l'acte ne peut être adopté que si la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin ». Dans ce cas-là, cela intéresse vraiment les gens. Sinon, on perd son temps et on fait adopter des résolutions relevant d'assemblées élues au suffrage direct qui représentent toute la population par des minorités, ce qui n'est pas acceptable ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. - M. le vice-président de la commission applaudit également.*)

Mme Nicole Borvo. Ce n'est pas une raison !

M. le président. La parole est à M. Robert Bret, pour défendre l'amendement n° 190. **M. Robert Bret.** Je dirai un mot sur l'intervention de notre collègue Michel Charasse. Je sais que comparaison n'est pas raison. Cependant, on doit se méfier, car, dans certaines élections partielles notamment, les représentants sont élus avec 20 %, voire moins, des suffrages du corps électoral.

Mme Nicole Borvo. Voilà !

M. Michel Charasse. Il faut le quorum, en conseil municipal !

M. Robert Bret. Si nous devons établir des seuils, prenons garde à la légitimité du suffrage universel et des élus.

S'agissant de l'amendement n° 190, le moment est venu, nous semble-t-il, de donner un contenu actuel à la souveraineté populaire, en développant toutes les formes directes de participation individuelle et collective des citoyens à la vie politique et institutionnelle de notre pays.

Créer les conditions d'association maximale des citoyens à la gestion des affaires publiques devient tout à fait urgent. L'élection présidentielle du 21 avril a révélé avec acuité l'ampleur de la crise politique dans notre pays ; elle exige de repenser en profondeur les rapports des citoyens aux pouvoirs de décision, aux institutions.

Nos concitoyens se sentent écartés des pouvoirs, ils exigent d'être consultés, et pas seulement au moment des élections tous les six ans, monsieur Vasselle ! Ils exigent de participer à la vie locale, de débattre, de décider, et c'est bien normal, puisqu'il s'agit de leur vie et de leur avenir. Oui, il est urgent de les entendre.

Or, nous avons regretté, lors de l'examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, comme vient de le rappeler Josiane Mathon, qu'un grand pas n'ait pas été fait en ce sens. L'opposition résolue et constante de la majorité de notre assemblée, il est vrai, n'y a pas contribué ! C'est pourquoi nous ne pouvons que nous réjouir qu'apparaissent dans le texte que nous examinons des propositions - le droit de pétition, le référendum local - que nous défendons depuis longtemps. Ce sont des outils intéressants de la démocratie locale, de la démocratie participative.

Par notre amendement, nous proposons d'aller plus avant dans cette logique, en permettant aux citoyens d'être à l'initiative d'un référendum local. Ce serait la moindre des choses.

Mme Marie-France Beaufils. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 14.

M. René Garrec, *rapporteur.* Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. La parole est à M. Jacques Peyrat, pour défendre l'amendement n° 68.

M. Jacques Peyrat. Nous avons déjà débattu amplement de ce sujet. Je retire donc cet amendement.

Je souhaite toutefois répondre à notre collègue des Bouches-du-Rhône et aller dans le sens - ce n'est pas habituellement ma tasse de thé - de ce que disait M. Charasse tout à l'heure : la démocratie existe - et c'est une bonne chose -, mais bien plus dans l'idée que dans la réalité.

Je veux bien dès lors que la politique et la participation au fonctionnement des institutions et de la République soient une question de climat. D'autres l'ont dit mieux que moi naguère, mais, finalement, les populations sont assez semblables du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest. Mon cher collègue, en cas de grave problème dans une municipalité, contrairement à ce que vous pensez, ou à ce dont vous rêvez, les citoyens ne se déplacent pas.

Je suis, comme à Caen, en train d'étudier la construction d'une ligne de tramway. Mon Dieu ! Quelle entreprise terrifiante ! Je ne souhaite à aucun maire de vivre une telle aventure ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyst. Si vous aviez fait un métro, cela aurait été pire !

M. Jacques Peyrat. J'ai bien sûr songé à faire des consultations sur des tracés, concernant des secteurs qui rassemblent quatre-vingt mille à cent vingt mille habitants. Seules trente à cinquante personnes se déplacent et cent à cinq cents personnes se manifestent par écrit.

Alors, prévoyons tout ce que nous voulons mais, en réalité, seuls les élus qui travaillent sur un projet, qui prennent en main les destinées de leur municipalité ou de leur collectivité territoriale ont la volonté, le jugement, la hauteur de vue et les compétences données par leur administration territoriale pour faire ce que peu de gens peuvent défaire.

Il faut donc prévoir un seuil dans la loi organique. Nous avons pensé à 25 %, monsieur le garde des sceaux ; votre proposition est proche ; après tout, un quart ou un cinquième, cela se tient à peu près.

Vous vous y êtes engagé, cela me suffit, et je retire donc mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 68 est retiré.

Quel est l'avis de la commission ?

M. René Garrec, rapporteur. L'amendement n° 97 rectifié est contraire à la position de la commission. Nous sommes à nouveau confrontés aux problèmes, que nous évoquions tout à l'heure, des seuils, des quotas, des quorums, qui seront fixés par la loi organique.

S'agissant de l'amendement n° 190, le référendum d'initiative populaire n'est pas conforme à l'esprit du texte ; seule la collectivité peut faire un référendum sur un problème qui la concerne. Monsieur Bret, vous ouvrez une voie tout à fait différente à laquelle la commission est défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Patrick Devedjian, ministre délégué. Je veux d'abord rappeler que ces amendements portent sur le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 78-1 de la Constitution, c'est-à-dire que nous sommes dans le cadre du référendum local organisé sur la seule initiative des conseils locaux, à savoir le conseil municipal, le conseil général ou le conseil régional.

Le souhait exprimé par M. Charasse que tous les actes relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ne puissent être soumis par la voie du référendum local aux électeurs me paraît pertinent. On n'imagine pas que les actes individuels, par exemple, le soient. (*M. Michel Charasse acquiesce.*)

De même, la notion du nombre significatif d'électeurs participants doit être retenue.

Cependant, monsieur Charasse, ces précisions relèvent de la loi organique et le Gouvernement veillera, bien entendu, à ce qu'un seuil de participation figure dans celle-ci. C'est indispensable.

A M. Bret, qui nous parle d'ailleurs de souveraineté populaire alors qu'il s'agit de la souveraineté nationale, je veux dire que son amendement n° 190 est satisfait par le texte proposé pour le premier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution. En effet, rien n'empêche les électeurs de faire une pétition pour demander un référendum. Le deuxième alinéa, je le répète, concerne uniquement le référendum organisé à l'initiative d'une collectivité.

Par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable sur les amendements n°s 97 rectifié et 190 : l'amendement n° 97 rectifié relève de la loi organique et l'amendement n° 190 est presque satisfait du fait de l'adoption de l'amendement n° 13 présenté par M. le rapporteur.

Quant à l'amendement n° 14 de la commission, c'est un amendement rédactionnel de cohérence avec les dispositions précédemment adoptées ; le Gouvernement y est donc favorable.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote sur l'amendement n° 97 rectifié.

M. Michel Charasse. Comme pour le premier alinéa, tous mes collègues auront compris mon souci : éviter, alors que la majorité absolue des membres présents du conseil - qu'il s'agisse du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional - est exigée pour le vote d'une délibération, qu'une minorité, représentant 5 % ou 6 % des électeurs, puisse à elle seule faire la décision par la voie d'un référendum local.

Mon souci reste donc le même : comme nous n'introduisons pas dans la Constitution des précisions qui, je l'admets, l'alourdirait, il faut qu'à travers les travaux préparatoires le Conseil constitutionnel, qui examinera la loi organique le moment venu, puisse déceler l'intention du constituant.

L'intention de celui-ci, c'est qu'une clause particulière soit ajoutée le moment venu pour éviter que des séries de délibérations importantes d'assemblées locales soient adoptées par des minorités non significatives. (*M. le ministre délégué acquiesce.*)

Exiger que la moitié au moins des électeurs inscrits participe à ce type de scrutins, c'est tout de même la moindre des choses. Sinon, le référendum local ne présentera aucun intérêt pour la population. Je ne vois en effet pas pourquoi on perdrait du temps à consulter les 15 % ou 20 % de citoyens qui se font remarquer parce qu'ils crient plus fort que les autres ! (*M. Jacques Peyrat approuve.*)

Cela étant dit, dès lors que M. Devedjian a précisé clairement que la loi organique réglera la question par la fixation, comme pour la pétition, d'un seuil significatif, j'aurais mauvaise grâce à maintenir mon amendement n° 97 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 97 rectifié est retiré.

La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote sur l'amendement n° 190.

M. Alain Vasselle. Je voulais intervenir sur l'amendement de M. Charasse, et je me permets de le faire à travers l'amendement n° 190 du groupe CRC, pour inviter le Gouvernement - mais il paraît y être tout à fait disposé, ce dont je me réjouis - à réfléchir à la nécessité de responsabiliser, dans l'utilisation du référendum, à la fois celles et ceux qui pourront être à l'initiative de celui-ci, c'est-à-dire, en l'occurrence, le conseil municipal, mais également la population quant au comportement qu'elle doit elle-même adopter lorsqu'elle est saisie par voie de référendum.

En effet, j'ai, à titre personnel, assez mal vécu les résultats du référendum national sur la réduction de la durée du mandat présidentiel. J'ai même très mal vécu le fait qu'une réforme à caractère constitutionnel de cette importance ait été décidée par une minorité de Français inscrits sur l'ensemble des listes électorales. Je ne voudrais pas que ce que l'on a vécu sur le plan national se reproduise sur le plan local.

C'est pourquoi la proposition de M. Charasse me sied tout à fait. Je rappelle d'ailleurs qu'une proposition de loi avait été déposée dans cet esprit par Jacques Pelletier, président du groupe du RDSE : elle visait à fixer un seuil de participation pour la validité des référendums.

Cela me paraît essentiel, car il faut que chacun prenne ses responsabilités, nos concitoyens comme les élus qui seront à l'initiative des référendums locaux.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 190.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 191 est présenté par Mmes Borvo et Mathon, MM. Bret et Autain, Mmes Beaudeau et Beaufiles, M. Biarnès, Mme Bidard-Reydet, M. Coquelle, Mmes David, Demessine et Didier, MM. Fischer, Foucaud, Le Cam et Loridant, Mme Luc, MM. Muzeau, Ralite et Renar et Mme Terrade.

L'amendement n° 212 est présenté par M. Alfonsi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

« Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution. »

L'amendement n° 80, présenté par Mme Blandin, est ainsi libellé :

« Rédiger comme suit la première phrase du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution :

« La création par la loi d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou la modification de son organisation ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée ait été préalablement recueilli. »

L'amendement n° 213, présenté par M. Alfonsi, est ainsi libellé :

« Rédiger comme suit la première phrase du dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités prévues au premier alinéa de l'article 4, ou de modifier son organisation, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, peut décider dans les conditions prévues par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. »

L'amendement n° 98 rectifié, présenté par M. Charasse et les membres du groupe socialiste, est ainsi libellé :

« I. - Dans la première phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 72-1 de la Constitution, après les mots : "décidé par la loi de consulter", insérer les mots : "pour avis".

« II. - Dans la seconde phrase dudit alinéa, après les mots : "donner lieu à la consultation", insérer les mots : "pour avis". »

La parole est à M. Robert Bret, pour présenter l'amendement n° 191.

M. Robert Bret. Nous avons eu l'occasion d'affirmer à plusieurs reprises au cours de ce débat notre opposition à la notion de collectivité à statut particulier. Nous avons manifesté nos craintes de voir supprimer des communes et des départements, celles de voir se constituer de grandes régions à l'échelle européenne. Nous ne pouvons donc que demander la suppression de ce dernier alinéa.

Cette disposition porte en elle le germe d'une remise en cause de l'architecture républicaine.

De plus, l'article 5 prévoit que la consultation des électeurs est décidée par la loi. Si les électeurs doivent effectivement être consultés - c'est bien le minimum -, doit-on comprendre qu'il sera fait fi de l'avis des assemblées délibérantes ? Doit-on comprendre que les déclarations faites par M. Sarkozy en Corse, au mépris des conseils généraux, doivent devenir la règle ?

Ces interrogations méritent pour le moins une réponse de la part du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Nicolas Alfonsi, pour défendre l'amendement n° 212.

M. Nicolas Alfonsi. Je me suis exprimé voilà un instant, et je ne reviendrai donc pas sur les arguments que j'ai déjà développés. J'attends tout de même avec une certaine gourmandise la réponse de M. le garde des sceaux à la question que j'avais posée à propos du deuxième alinéa, à savoir : le référendum est-il décisionnel ? La question se répète pour la consultation prévue dans le troisième et dernier alinéa.

Je le répète : à qui fera-t-on croire qu'une consultation prévue par la loi et aboutissant à la suppression de collectivités n'aurait qu'un caractère consultatif et n'emporterait pas la décision de celui - en l'occurrence, le Gouvernement - qui en a pris l'initiative ? Répondez clairement, monsieur le garde des sceaux !

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour présenter l'amendement n° 80.

Mme Marie-Christine Blandin. Je retire cet amendement, qui a déjà été traité sous la forme d'un sous-amendement lors de l'examen de l'article 4.

M. le président. L'amendement n° 80 est retiré.

La parole est à M. Nicolas Alfonsi, pour présenter l'amendement n° 213.

M. Nicolas Alfonsi. Cet amendement peut paraître paradoxal puisque je demande la suppression du troisième alinéa de l'article 5. Mais, comme je devine qu'il y a peu de chance pour que la première phrase du troisième alinéa soit supprimée et puisqu'il faut sortir de l'hypocrisie, autant que, dans cette hypothèse, ce soit le Président de la République, sur proposition du Gouvernement - comme cela avait été, je le souligne, évoqué à un moment donné - qui décide de ce référendum ou de cette consultation.

La première phrase du troisième alinéa est une disposition dont les conséquences peuvent être extrêmement graves pour le paysage national puisqu'elle pourrait conduire à supprimer des collectivités : demain, il pourrait y avoir un département du pays basque, un département du Béarn, une collectivité d'Alsace...

Si cet alinéa devait prospérer, les modalités d'organisation de la consultation seraient confiées à la loi, de la même façon que la loi, selon la deuxième phrase, fixera les conditions de la consultation pour modifier des limites territoriales de collectivités.

Certes, il ne s'agit pas des mêmes enjeux, le premier alinéa étant d'une autre portée. Je ne reviens donc pas sur ce que j'ai dit voilà un instant, mais telle est la raison pour laquelle j'estime que tout le monde doit assumer ses responsabilités : s'il s'agit de créer une collectivité à statut particulier ou de modifier les limites d'autres collectivités, que le Président de la République prenne l'initiative de cette consultation ; mais j'anticipe sans doute sur la réponse du Gouvernement quant au caractère de celle-ci.

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse, pour défendre l'amendement n° 98 rectifié.

M. Michel Charasse. Cet amendement est justifié par le caractère à la fois imprécis et dangereux du troisième alinéa du texte proposé pour le nouvel article 72-1.

Mes chers collègues, sauf le peuple français lui-même s'exprimant sur le plan national, aucune autorité ne peut contraindre le législateur à agir dans un sens ou dans un autre, et j'ajouterai que la Constitution interdit par ailleurs le mandat impératif. Elle prévoit donc que la souveraineté nationale appartient au peuple dans

son ensemble, qu'aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice et qu'il n'y a pas de mandat impératif.

Il doit donc être clair dans notre esprit que, quelle que soit la réponse des électeurs aux consultations prévues au troisième alinéa de l'article 72-1, cette réponse ne peut être qu'un simple avis qui ne peut lier ni l'exécutif ni le législatif, c'est-à-dire ni le Gouvernement ni le Parlement. Sinon, ce serait reconnaître indirectement à une section du peuple le droit de s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, ce qu'interdit l'article 3 de la Constitution.

Le Gouvernement et le Parlement, mes chers collègues, ne peuvent pas être les simples notaires d'une volonté locale, si légitime soit-elle.

En outre, comment admettre que le Parlement n'ait plus qu'à suivre sans broncher l'opinion exprimée par la population d'une collectivité territoriale si, par exemple, la modification des limites territoriales doit entraîner la modification des limites d'un département, d'un canton ou d'une circonscription législative ?

Certes, on peut imaginer que, s'il en était ainsi, la consultation des électeurs ne serait pas organisée. Mais on ne sait jamais, car on ne résiste pas toujours si facilement aux pressions locales !

C'est pourquoi je propose de préciser que, en tout état de cause, les deux consultations qui sont prévues, soit pour la création d'une collectivité territoriale, soit pour la modification des limites d'une collectivité territoriale, n'ont que valeur d'avis, le Parlement et le Gouvernement conservant toutes leurs prérogatives pour leur donner suite ou non.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Garrec, rapporteur. La commission souhaiterait entendre M. le ministre avant de prendre position, en particulier sur les amendements de notre collègue M. Alfonsi.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

M. Dominique Perben, garde des sceaux. S'agissant du troisième alinéa de l'article 5, je souhaiterais que l'on comprenne bien le sens de la proposition de modification de la Constitution.

D'abord, je veux confirmer à M. Alfonsi - il le sait d'ailleurs, puisqu'il a lu le projet - qu'il s'agit d'une consultation pour avis.

M. Michel Charasse. Ah !

M. Dominique Perben, garde des sceaux. C'est un élément très important, parce qu'il implique que c'est le Parlement qui consulte. Nous sommes en effet dans un processus législatif : le législateur prend la décision de consulter, puis il décide par la loi.

C'est parce qu'il s'agit d'un processus législatif qu'il n'est pas souhaitable que le Président de la République prenne la décision.

Dans ce processus législatif, on prend le soin de consulter une partie du corps électoral spécialement concernée par une loi qui sera ensuite approuvée par le Parlement.

Nous ne sommes pas dans une logique de référendum, par exemple dans la logique d'un référendum national qui ne serait organisé que sur une partie du territoire. Il ne s'agit pas de cela ; il s'agit d'une consultation s'inscrivant dans un processus législatif, et cela implique que le Gouvernement émette un avis défavorable sur les amendements identiques n°s 191 et 212, mais également, pour la même raison et selon la logique que je viens d'exposer en répondant en particulier à M. Alfonsi, sur l'amendement n° 213, qui porte sur l'initiative de la consultation.

Quant à l'amendement n° 98 rectifié, il est totalement redondant par rapport au texte présenté par le Gouvernement, qu'il alourdit inutilement. Le Gouvernement y est donc défavorable.

M. le président. Quel est, en définitive, l'avis de la commission ?

M. René Garrec, rapporteur. La commission des lois est défavorable aux amendements n°s 191 et 212, dont l'objet est identique à celui de l'amendement n° 15, qu'elle a retiré.

Par ailleurs, elle relève que l'amendement n° 213 remet en cause les prérogatives du Parlement. La commission souhaite donc son retrait ; à défaut, elle émettra un avis défavorable.

Quant à la précision apportée par l'amendement présenté par M. Charasse, la commission la considère inutile, puisque la rédaction du projet de loi constitutionnelle fait référence à la « consultation », et non à la « décision » et au « référendum ». Elle émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 98 rectifié.

M. le président. La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 191 et 212.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je fais partie des membres de la commission des lois qui, à leur grand regret, n'ont pu suivre ce débat dans son intégralité, pour la simple raison qu'ils étaient retenus par d'autres réunions - nous aurons l'occasion d'en reparler - consacrées à l'examen du projet de loi pour la sécurité intérieure, dont la discussion devait s'ouvrir ce matin même. Telles sont les conditions dans lesquelles nous travaillons !

Cela étant dit, j'avais pris connaissance du rapport de la commission et lu, en ce qui concerne les consultations locales sur la modification des limites d'une collectivité territoriale, que la mention dans la Constitution d'une « simple consultation facultative n'apparaît pas nécessaire », et que « ce dispositif souffre d'une grande imprécision et renvoie à la loi l'ensemble des mesures qui garantiront son effectivité : initiative de la consultation, définition des électeurs concernés ». Enfin, la commission des lois estimait que « la loi prévoit aujourd'hui des mécanismes de consultation des assemblées délibérantes des collectivités territoriales visées par la modification des limites territoriales ».

Telles sont les raisons, concluait M. le rapporteur, pour lesquelles la commission des lois - bien entendu, la majorité des membres de celle-ci l'avait automatiquement suivi - soumet au Sénat un amendement visant à supprimer le dernier alinéa du texte tendant à insérer un article 72-1 nouveau dans la Constitution.

Si j'examine le tableau comparatif joint au rapport, je constate d'ailleurs que figurent, dans la colonne intitulée : « Propositions de la commission », en face du dernier alinéa de l'article 5 du projet de loi constitutionnelle, les mots : « alinéa supprimé ». La suppression de cet alinéa était donc bien prévue pour des raisons de fond.

Certes, je sais bien que, cet après-midi, M. le rapporteur a expliqué - comme à l'habitude, il a été suivi par la majorité de la commission, c'est-à-dire par les membres de celle-ci qui appartiennent à la majorité sénatoriale - que, finalement, on acceptait ce que l'on avait refusé jusque-là avec justifications à l'appui.

Je veux bien que l'on change d'avis, mais je souhaiterais tout de même que l'on nous explique maintenant pourquoi on accepte aujourd'hui ce que l'on avait refusé hier pour des raisons exposées en long et en large dans le rapport !

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 191 et 212.

MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Pierre Sueur. Il n'y a pas de réponse ? (*Non ! sur les travées du RPR.*)

M. Robert Bret. Quel mépris pour le travail effectué en commission !

M. le président. La question a été posée : y répondre est non pas obligatoire, mais facultatif, mes chers collègues.

(Les amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 213.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour explication de vote sur l'amendement n° 98 rectifié.

M. Michel Charasse. J'ai bien entendu les propos tenus par M. le rapporteur et surtout par M. le ministre, qui ont indiqué que la consultation, c'est la consultation, qu'il va de soi qu'il ne s'agit que de recueillir un simple avis et que le législateur ne peut pas avoir les mains liées. Cela me rassure complètement.

Toutefois, si j'ai déposé cet amendement, c'est tout simplement parce que, lors de la réunion commune de la commission des finances et de la commission des lois à laquelle je faisais référence tout à l'heure, s'agissant d'un article quasiment analogue visant l'outre-mer, Mme Girardin, ministre de l'outre-mer, a

indiqué que, lorsque les populations auraient voté, le Parlement devrait en tirer logiquement les conséquences, sous-entendu suivre... Je dois dire que cette affaire m'a effrayé !

Cependant, à partir du moment où M. le garde des sceaux a indiqué que la consultation était destinée à recueillir un simple avis et que, bien entendu, aucune contrainte ne serait exercée sur les assemblées - je ne vois d'ailleurs pas de quelle manière on pourrait en exercer une -, je retire l'amendement n° 98 rectifié.
(Très bien ! sur les travées du RPR.)

M. le président. L'amendement n° 98 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

B. Assemblée nationale

□ Projet de loi n° 369 déposé le 7 novembre 2002

Article 5

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

□ Commission des lois

▪ Rapport n° 376 déposé le 13 novembre 2002 par M. Pascal Clément

Article 5

(article 72-1 de la Constitution)

Renforcement de la démocratie participative locale

La décentralisation ne saurait être réservée aux élus locaux et elle ne peut se résumer à un simple outil de gestion ; facteur d'élargissement de l'espace public, elle implique, au contraire, une adhésion active de tous les citoyens.

Dans cet objectif, l'article 5 tend à introduire dans la Constitution quatre innovations : l'instauration d'un droit de pétition par lequel les électeurs pourraient, dans les conditions fixées par la loi, obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée locale d'une question relevant de sa compétence ; la création d'un véritable referendum local décisionnel, dans les conditions prévues par une loi organique ; l'institution d'une procédure de consultation des électeurs lorsque est envisagée la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou la modification de son organisation, la consultation étant décidée par la loi ; la possibilité de consulter les électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales, également dans les conditions prévues par la loi.

Jusqu'en 1982, les seuls mécanismes de participation directe locale étaient circonscrits aux cas particuliers des fusions de communes, dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971²³.

Le principe de la participation des citoyens à la vie locale est ensuite explicitement posé par la loi du 2 mars 1982, qui indique, dans son article premier, que des lois ultérieures viendront préciser « *le développement de la participation des citoyens* ». En dépit de cette annonce, il aura fallu attendre dix ans, avec la loi du 6 février 1992, pour que des mécanismes de démocratie directe locale soient réellement mis en place.

Aux termes de cette loi, la consultation locale peut porter sur toutes les décisions prises par les autorités municipales pour régler les affaires de la compétence de la commune²⁴. L'initiative de cette consultation relève d'une proposition du maire, d'une demande écrite de la moitié des conseillers municipaux dans les communes de moins de 3500 habitants ou du tiers des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus.

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire introduit le principe novateur de l'initiative populaire, en permettant à un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de demander au conseil municipal d'organiser une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales ; la même loi reconnaît le principe de consultation des électeurs des communes membres d'établissements publics de coopération intercommunale, pour les décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de cet établissement en matière d'opération d'aménagement²⁵.

Dans tous ces cas, le code général des collectivités territoriales précise que cette consultation ne constitue qu'un avis.

Le projet de loi constitutionnelle a pour objet de renforcer ces dispositifs de participation locale :

²³ Article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales.

²⁴ Article L. 2142-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

²⁵ Article L. 5211-49 et suivants du code général des collectivités territoriales.

· Le texte proposé pour insérer le nouvel article 72-1 de la Constitution consacre, dans son premier alinéa, le droit de pétition : la loi définirait ainsi les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

La rédaction du projet de loi initial précisait que les électeurs pouvaient *obtenir* l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ; le Sénat a préféré une rédaction moins contraignante pour les élus locaux, précisant simplement que les électeurs peuvent *demandeur* cette inscription. Il faut reconnaître qu'une disposition trop contraignante risquerait, notamment dans les petites communes, de remettre en cause le bon fonctionnement des assemblées locales, saisies de demandes répétées ou abusives.

C'est d'ailleurs sur le même principe du caractère facultatif de l'inscription à l'ordre du jour des assemblées parlementaires que repose le droit de pétition au niveau national, reconnu par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Les débats au Sénat ont permis de montrer que l'instauration d'un seuil requis d'électeurs pour déposer une pétition pourrait éventuellement être prévu dans la loi ; la proposition émise par M. Michel Charasse d'exiger un pourcentage d'un cinquième des électeurs, reprenant ainsi les dispositions de l'article L. 2142-3 et L. 5211-49 du code général des collectivités territoriales pour le droit de pétition en matière d'opérations d'aménagement, a paru rencontrer l'assentiment du Garde des sceaux ²⁶.

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Christiane Taubira prévoyant que les collectivités territoriales seront tenues, dans les conditions fixées par la loi, d'inscrire à l'ordre du jour de leurs travaux les questions posées par leurs électeurs au travers du droit de pétition. Mme Christiane Taubira a indiqué qu'il s'agissait de revenir sur la modification du texte initial introduite par le Sénat, qui a limité la prise en compte du droit de pétition à une simple faculté. Elle a jugé qu'il était regrettable de faire preuve de frilosité à l'égard d'une réforme qu'elle a qualifiée d'avancée démocratique.

Défendant le maintien du texte approuvé par le Sénat, le rapporteur a observé qu'il serait, en toute hypothèse, difficile pour une collectivité territoriale de ne pas prendre en compte une demande formulée par un pourcentage significatif de ses électeurs. la Commission a *rejeté* cet amendement

· Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 institue une procédure de démocratie locale directe dont les résultats s'imposeraient aux assemblées délibérantes ; il s'agit, pour les régions et départements, d'une véritable innovation, puisque les dispositions actuelles du code général des collectivités territoriales se limitaient à la commune ou aux groupements. L'innovation tient également dans le caractère décisionnel de la consultation, permettant ainsi aux électeurs de participer directement à l'administration des collectivités territoriales.

La question susceptible d'être soumise à référendum porterait sur les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de la collectivité ; le projet d'acte ou de délibération adopté aurait la valeur d'un acte administratif et ferait l'objet d'un contrôle de légalité dans les mêmes conditions que les actes des collectivités territoriales.

Le projet de loi précise que c'est la collectivité qui serait à l'origine de la consultation. Néanmoins, cette procédure de référendum décisionnel pourrait tout à fait se combiner avec la procédure prévue au premier alinéa relative au droit de pétition ; il serait ainsi possible qu'une partie des électeurs demande à ce que la population soit consultée sur un problème précis. Toutefois, il va de soi qu'une collectivité ne serait jamais obligée d'organiser un référendum dont les résultats s'imposeraient à elle ; la procédure du droit de pétition, qui se limite désormais, avec la rédaction adoptée par le Sénat, au droit de demander l'inscription à l'ordre du jour, ainsi, bien entendu, que la délibération préalable de l'assemblée délibérante présentent toutes les garanties nécessaires pour éviter une telle situation.

La rédaction du projet de loi ne fait pas mention des groupements, que ce soit pour le droit de pétition ou le référendum ; si l'instauration d'un référendum consultatif au niveau de la structure intercommunale présente un certain intérêt, il n'en est pas de même du référendum décisionnel, qui aurait pour conséquence

²⁶ Séance du mardi 5 novembre 2002.

de permettre de faire trancher par la population un différend entre communes membres et groupements ; les légitimités démocratiques étant différentes, l'instauration de ce référendum décisionnel n'apparaît pas souhaitable. En conséquence, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Gilles Bourdouleix tendant à reconnaître l'exercice du droit de pétition dans le cadre des communautés urbaines, d'agglomérations ou de communes, pour les compétences leur ayant été transférées.

Le deuxième alinéa prévoit qu'une loi organique devra déterminer les conditions de mise en œuvre de cette procédure de référendum ; il s'agira ainsi d'en préciser les modalités pratiques, l'organisation de telles consultations au niveau départemental et régional demandant une coopération de l'échelon communal qui reste à déterminer.

· La première phrase du troisième alinéa de la rédaction proposée pour l'article 72-1 confère à la loi la possibilité de consulter les électeurs intéressés lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale ou de modifier son organisation. A la différence de l'alinéa précédent, il s'agit d'une simple consultation, qui n'a pas de caractère décisionnel ; en outre, le principe de la consultation doit être prévu dans la loi et ne saurait donc résulter d'une initiative locale. Le Conseil constitutionnel avait jusqu'à présent réservé cette possibilité aux consultations des électeurs des collectivités outre-mer. ²⁷

· La deuxième phrase du troisième alinéa permet de donner une valeur constitutionnelle aux procédures de consultation des électeurs sur la modification des limites des collectivités territoriales. Actuellement, le code général des collectivités territoriales prévoit que les modifications territoriales sont effectuées par le représentant de l'État après enquête publique pour les communes, et par la loi pour les départements et les régions. Seule la procédure de fusion des communes prévoit des modalités de consultation des électeurs.

Comme pour la procédure prévue à l'alinéa précédent pour la création d'une collectivité à statut particulier, il s'agit d'une procédure consultative, et non décisionnelle, que la loi peut instituer.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Émile Zuccarelli prévoyant qu'un changement de statut ou une fusion de collectivités territoriales devra faire l'objet d'une consultation préalable des électeurs de chacune des collectivités ainsi que des assemblées locales concernées. M. Jacques-Alain Bénisti a jugé cette précision utile et intéressante. M. Marc-Philippe Daubresse s'est également prononcé en faveur de cet amendement, considérant qu'il était de nature à éviter que des décisions majeures soient prises contre l'avis des collectivités et des populations concernées. M. Patrick Delnatte a lui aussi approuvé cette proposition qu'il a jugée cohérente avec l'orientation générale du projet de loi tendant à favoriser la participation des citoyens.

Le rapporteur a contesté ces interprétations, considérant que le fait d'introduire un avis concurrent des assemblées locales n'allait pas nécessairement dans le sens d'une démocratie participative renforcée, d'autant que lesdites assemblées étaient rarement favorables à la perspective d'une fusion. M. Émile Zuccarelli a objecté qu'un projet de fusion devait nécessairement émaner des élus concernés et a jugé souhaitable qu'il soit approuvé par l'assemblée locale dans son ensemble, afin d'éviter tout risque de « despotisme éclairé ». Le président a observé que l'amendement ne précisait pas la portée respective des consultations concurrentes ainsi organisées et a, par ailleurs, estimé que des précisions utiles sur la consultation des assemblées locales pourraient être apportées dans la loi organique. La Commission a *rejeté* cet amendement. Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que les fusions de collectivités territoriales, ou la modification de leur organisation, ne pourront faire l'objet d'une consultation des électeurs que sur décision du président de la République sur proposition du gouvernement.

· Il convient enfin de s'interroger sur la définition du corps électoral qui sera amené à prendre part à ces consultations locales ; le rapporteur du Sénat a très justement indiqué que cette consultation serait réservée aux électeurs des collectivités, et non à l'ensemble des habitants. Pour autant, le terme d'électeurs mérite d'être précisé ; aux termes du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution, « *sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Sur la base de cette disposition, le Conseil constitutionnel a réservé aux seuls nationaux français le droit de vote et d'éligibilité et estimé, en l'occurrence, que l'article 8 B, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992 était contraire à la Constitution. La révision

²⁷ *Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000.*

constitutionnelle du 25 juin 1992 qui s'en est suivie a permis d'introduire un article 88-3 qui dispose que « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France* ».

La participation des citoyens de l'Union européenne aux consultations locales ou aux pétitions, dans les conditions désormais prévues par l'article 72-1 reste à déterminer. L'article 88-3 de la Constitution ne faisant mention que du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, une interprétation littérale exclurait cette participation, et ce d'autant plus que ces électeurs communautaires sont inscrits sur des listes électorales complémentaires et spécifiques. Une interprétation en sens inverse, se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel qui a exclu, en 1992, le droit de vote aux ressortissants communautaires au motif que la désignation des conseillers municipaux avait une incidence sur l'élection des sénateurs, qui eux-mêmes participent à l'exercice de la souveraineté nationale, peut également être défendue, ces procédures ne relevant pas de l'exercice de la souveraineté nationale. Il serait ainsi reconnu que les citoyens de l'Union européenne, en tant qu'électeurs de la commune, participent directement à la gestion de la collectivité où ils résident.

Il va de soi que cette participation serait limitée aux consultations et pétitions au sein de l'échelon communal, le droit de vote pour les ressortissants communautaires n'étant reconnu qu'aux élections municipales.

Quelle que soit l'interprétation choisie, il paraît indispensable que le Gouvernement apporte une clarification qui permettra de préparer la loi organique. En l'absence de précisions, il reviendrait au juge administratif, saisi au cas par cas de consultations, d'apprécier la portée respective de l'article 3 et de l'article 88-3 de la Constitution.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 sans modification.

□ Discussion en séance publique

▪ Compte rendu intégral des débats du 22 novembre 2002 – 3^{ème} séance

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

Sur l'article 5, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Nous abordons là des éléments qui touchent à la démocratie participative. Cet article va dans le bon sens. Nous le voterons, en espérant, bien sûr, que le Gouvernement reviendra à son texte initial, puisque celui-ci a été édulcoré par le Sénat en ce qui concerne le droit de pétition.

Force est de constater que, aujourd'hui, c'est sans doute la vie politique qui a le moins évolué dans la société française. Tout bouge : la famille, l'école, la culture, les relations interpersonnelles, l'entreprise, et sans doute la vie politique est-elle celle qui est restée la plus statique. Dans le grand mouvement d'évolution de notre démocratie, il y a finalement deux grands piliers. Il y a la démocratie représentative - et nous, élus, avons toujours tendance à penser que la démocratie s'identifie exclusivement aux pouvoirs des élus. Mais il y a aussi la démocratie participative, qui fonde la démocratie représentative, loin de la menacer, comme le croient trop souvent les tenants de la démocratie représentative. Je crois qu'il est temps de dépasser ces craintes et ces oppositions. Il est temps d'aller de l'avant, et même de mettre la France à la hauteur de la plupart des pays d'Europe et d'au-delà, et même de bien au-delà.

Au-delà du droit de pétition, qui est dans le texte gouvernemental et qui constitue une avancée, au-delà du référendum d'initiative locale, il y a, dans différents pays, d'autres modes de démocratie participative, très variés. Il y a, par exemple, les référendums abrogatifs, comme en Italie. Il y a les budgets participatifs, comme au Brésil. Il y a les jurys citoyens, comme en Suède. Bref, il y a là des pistes de réflexion, d'investigation et de progrès pour cette démocratie participative qui doit permettre, sans doute, de lutter contre l'abstentionnisme, contre le *zapping* électoral, et de réintroduire du lien civique entre les décideurs et les citoyens associant ceux-ci directement aux décisions qui les concernent.

Bref, les pannes de notre démocratie obligent à un effort d'imagination. C'est pourquoi nous souhaitons que, dans la Constitution, il y ait, au-dessus des deux principes prévus par l'article 5, l'affirmation d'un principe général qui pourrait permettre à des lois futures de donner un contenu à d'autres méthodes de démocratie participative. Ce chapeau général pourrait être le suivant : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité participent directement à l'élaboration des projets délibérés par leur conseil. »

Cela nous donnerait un peu de temps pour continuer le débat et pour réfléchir à la façon dont nous pourrions enrichir toutes les méthodes et toutes les procédures de démocratie participative.

Nous devons faire, en tant qu'élus, cet effort de réflexion et d'imagination, en prenant exemple sur ce qui se passe dans d'autres pays, car c'est aussi une réponse aux événements du 21 avril et une façon de remédier à l'éloignement des citoyens de la vie publique. Cette démarche-là, nous pouvons l'accomplir, en prévoyant d'inscrire ce principe dans la Constitution. Cela nous permettrait d'afficher que si nous sommes soucieux de transférer des pouvoirs aux élus locaux, nous sommes prêts, parallèlement, à faire le même effort pour transmettre aux citoyens des éléments de cette démocratie participative.

M. le président. La parole est à M. Victorin Lurel.

M. Victorin Lurel. Monsieur le président, monsieur le ministre, je reviens sur l'amendement précédent, parce que cet article 5 qui parle de droit de pétition, parle donc aussi de citoyenneté.

Je tiens à dire d'où je parle, monsieur le président.

Je suis jeune élu, mais je sais ce que c'est d'être enfermé dans la couleur de sa peau. Ayant vécu et travaillé ici pendant dix ans, j'ai eu à supporter le regard de l'autre. Et pourtant je suis et je me sens français. Je partage les valeurs de la France.

Je crois très sincèrement qu'aujourd'hui naît une nouvelle citoyenneté, qu'il faut vivre autrement. Tous ensemble, au-delà de nos différences, nous devons faire un pas les uns vers les autres. Il faut découpler nationalité et citoyenneté : on ne peut pas vivre de manière mutilée, avec des droits économiques et sociaux et pas de droits politiques.

Bien sûr, il ne faut donner des droits politiques qu'aux étrangers qui respectent nos valeurs et nos lois, et qui résident depuis un certain temps sur le sol national. Au temps de l'esclavage, l'esclave était affranchi dès qu'il touchait le sol de France, sans discussion : c'était vraiment un droit du sol.

Il est bon de donner un droit de pétition à tous les citoyens, même s'il est un peu compliqué à exercer - mais puisqu'on ne veut pas faire l'effort de l'améliorer, tant pis. Mais au-delà, il faut faire de la citoyenneté un droit attaché à la personne. Il s'agit d'une question philosophique : il s'agit d'obtenir l'exercice d'un droit de l'homme, non un passe-droit, ou une faveur faite aux étrangers, et surtout pas à ceux qui sont en situation irrégulière. La meilleure façon d'intégrer, c'est de donner le droit de vote aux étrangers qui respectent nos valeurs.

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le président, monsieur le ministre, l'article 5 inscrit dans la Constitution un nouvel article qui vise à favoriser une participation plus active des citoyens à la gestion des affaires publiques locales, notamment par le droit de pétition et le référendum décisionnel local, dont les modalités seront fixées par une loi ultérieure.

Les intentions de cet article sont tout à fait sympathiques, puisqu'ils s'agit de résoudre une véritable difficulté : le désintérêt croissant des électeurs vis-à-vis des affaires locales, dont témoignent les taux élevés d'abstention aux élections cantonales et régionales, et qui ne cessent d'augmenter aux élections municipales.

De nombreuses mesures, décidées dans le cadre des lois de décentralisation votées par la gauche, ont traduit la volonté de rendre le pouvoir aux citoyens, selon l'heureuse formule de François Mitterrand : consultations locales, débat d'orientation budgétaire, conseils d'usagers, communication plus large et plus facile des documents publics, extension des conseils de quartier, démocratisation des enquêtes d'utilité publique, entre autres.

Pourtant, les effets de ces dispositions demeurent modestes et limités, tout simplement parce que seules des mesures radicales susceptibles de combattre ce désintérêt.

Celui-ci a d'abord, en effet, des raisons d'organisation électorale. S'agissant des élections cantonales, quelle peut être leur lisibilité en milieu urbain, là où le canton n'est rien de plus qu'une simple circonscription électorale découpée au gré des rues ? Les électeurs ignorent dans quel canton ils vivent, et même quand ils doivent voter, puisque les élections ont lieu par moitié. La participation serait plus élevée si elles avaient lieu au même moment et si le mode de scrutin cantonal en milieu urbain était modifié. Quant aux régions, un mode de scrutin qui s'appuie sur le département n'est naturellement pas de nature à favoriser l'apparition de l'espace politique régional. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons modifié le mode de scrutin en l'étendant à la région.

Il a ensuite des raisons financières. Le fait est que le nombre d'électeurs qui ne sont plus contribuables locaux, en particulier au titre de la taxe d'habitation, ne cesse d'augmenter - phénomène qu'ont connu tous les gouvernements qui se sont succédé depuis une vingtaine d'années. La rupture de ce lien ne peut que déresponsabiliser les citoyens. J'aimerais savoir si vous envisagez de stopper cette évolution.

Mais ce désintérêt a aussi des motifs structurels. Je le répète, le fonctionnement institutionnel de nos collectivités est beaucoup trop rigide, ce qui bride les démarches citoyennes. Je pense notamment à la confusion des pouvoirs exécutif et législatif dans la même personne, le maire dans les communes de plus de 3 500 habitants et le président au niveau régional et départemental, à l'exception de la Corse, confusion à laquelle s'ajoutent les effets du cumul des mandats. C'est une cause importante des comportements féodaux que l'on voit apparaître au niveau local. Si vous voulez, monsieur le garde des sceaux, favoriser la participation des populations locales, il faut d'abord briser ces féodalités. Bref, là où nous avons besoin d'une révolution, vous ne faites que « changeotter », pour reprendre le mot de Charles Péguy.

Je termine mon propos en soulignant que le conservatisme du Sénat, qui a pratiquement vidé cet article de son contenu, promet beaucoup pour l'avenir, lorsque les textes concernant les collectivités locales lui seront soumis en priorité.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Les débats qui ont eu lieu au Sénat lors de l'examen du texte ont montré - faut-il s'en étonner ? - combien une partie de la droite craignait l'intervention des citoyens.

Nous n'avons pas attendu, quant à nous, ce projet de loi pour défendre des propositions précises, comme celle d'un droit de pétition visant à obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence ; ou encore le principe du référendum d'initiative locale. Nous ne pouvons donc qu'insister sur la nécessité d'avancées concrètes en ce domaine.

De même, nous sommes convaincus que l'exigence d'une République moderne appelle de profonds changements institutionnels.

En revanche, nous sommes des plus réservés quant aux menaces que fait peser le troisième alinéa de l'article sur la pérennité de l'architecture territoriale de la République.

Nous sommes, et depuis longtemps, attachés au développement de nouvelles formes de démocratie participative, de nouveaux droits favorisant la participation des citoyens au fonctionnement et au contrôle des institutions. Pour nous, approfondir avec audace la démocratie de participation est la condition pour revivifier une démocratie représentative aujourd'hui largement en crise.

C'est pourquoi nous pensons que la décentralisation ne saurait s'arrêter à l'échelon de l'élu local. Elle doit signifier, pour le citoyen aussi, plus de pouvoir effectif d'intervention sur toutes les questions le concernant. C'est à l'aune de cette exigence essentielle de démocratisation de la vie politique que doit être jugé le sens même d'une réforme de décentralisation.

Cette démocratisation passe aussi par la déprofessionnalisation de la vie publique et par un véritable partage des responsabilités. Cela suppose un statut de l'élu et la reconnaissance du rôle essentiel des syndicats, des partis et des associations.

Nous refusons, par exemple, que, sous couvert d'une consultation facultative ou formelle des citoyens, puisse être mise en cause l'architecture territoriale de notre pays, soit par la suppression des départements, soit par la constitution de nouvelles régions à l'échelon européen.

C'est pourquoi nous avons déposé un amendement visant à supprimer le troisième alinéa de l'article 5.

M. le président. La parole est à M. Augustin Bonrepaux.

M. Augustin Bonrepaux. Vous prétendez par cet article favoriser la démocratie participative, sans vous rendre compte à quel point l'oubli de l'intercommunalité, qui marque l'ensemble du texte, va lui porter préjudice. Car c'est certainement dans le cadre de l'intercommunalité qu'on peut le plus rapprocher le pouvoir de décision des citoyens. Déjà, les désignations se font au second degré, ce qui éloigne l'administration intercommunale des citoyens. Or voilà qu'il n'est prévu aucune possibilité de recourir au droit de pétition pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée intercommunale d'une question relevant de sa compétence. Pourquoi éloigner encore les citoyens de cette assemblée, quand on sait combien ses compétences sont importantes, puisque c'est l'intercommunalité qui assure de plus en plus

le fonctionnement des services publics de proximité que ce texte prétend développer. Voilà une grave erreur dont vous devez mesurer toute la portée. J'espère que l'examen de l'article 5 nous permettra de la corriger.

M. le président. M. Myard a présenté un amendement, n° 54, ainsi rédigé :

« Supprimer le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution. »

La parole est à M. Jacques Myard.

M. Jacques Myard. Monsieur le président, je souhaiterais, si vous en êtes d'accord, défendre également l'amendement n° 141.

M. le président. Je vous en prie.

M. Jacques Myard. Le droit de pétition est un droit constitutionnel, chacun en conviendra, inscrit dans une des constitutions révolutionnaires et prévu par l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Vous souhaitez pourtant l'inscrire directement dans la Constitution : pourquoi pas ?

Le texte n'en est pas moins rédigé de telle sorte qu'y figure non seulement le principe, mais aussi l'obligation d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées des collectivités territoriales les questions que nos concitoyens souhaiteraient voir débattre. Prévoir une telle obligation sans qu'en soient fixées les modalités de mise en oeuvre me fait craindre, ainsi qu'à de très nombreux élus, des risques de déstabilisation de la démocratie représentative. La démocratie représentative a, en effet, besoin de stabilité et de sérénité pour pouvoir travailler. C'est pourquoi, loin de contester ce droit de pétition, je pense cependant qu'il n'est pas souhaitable que l'on ignore les modalités effectives. S'il est légitime d'inscrire ce droit dans la Constitution, il faudrait donc renvoyer à une loi, ordinaire ou organique, les modalités de mise en oeuvre.

Chacun aura compris que je pense au risque de voir certains groupes radicaux, pour ne pas dire extrémistes, assaillir les assemblées locales de pétitions, surtout le conseil municipal, parce que le conseil départemental et le conseil régional sont plus éloignés. En cumulant pétitions sur pétitions, ils réussiront à investir le conseil municipal. S'agissant d'élus de proximité, ils seront sensibles à ses pressions et je crains que de tels groupes ne parviennent à paralyser le système.

Tous les élus locaux de cette assemblée savent bien qu'il faut, dans des matières aussi sensibles que l'urbanisme par exemple, avoir le courage d'imposer certains choix collectifs qui répondent à l'intérêt général : il n'est pas toujours facile de faire voter un projet de logements sociaux, de lycée, de route. Il serait possible en la matière de faire pression sur la représentation municipale, départementale ou régionale, en faisant un usage systématique du droit de pétition pour contraindre au débat. C'est pourquoi je crains que nous ne fassions pas véritablement oeuvre intelligente pour la démocratie de proximité, et que nous fragilisions la démocratie représentative qui, je le répète, a besoin de stabilité, de sérénité et de durée pour remplir ses missions.

C'est la raison pour laquelle j'avais, dans un premier temps, demandé la suppression de ce point, avant de me raviser - cela était, d'ailleurs, contraire à ce que je souhaite personnellement. Je propose donc, monsieur le président, de retirer l'amendement n° 54, et que nous débattions plutôt de l'amendement n° 141, qui a pour objet de renvoyer à une loi organique le soin de fixer les modalités de ce droit de pétition.

J'en appelle, monsieur le ministre, à votre expérience d'élu local, car vous l'avez été et le redeviendrez sans doute un jour - ce qui ne signifie pas que je souhaite que vous ne soyez plus ministre ! Nous devons bien peser ce que nous souhaitons et éviter la pure démagogie, pour faire oeuvre véritablement utile. Oui au droit de pétition, mais pas de n'importe quelle manière !

M. le président. Monsieur Myard, vous voulez donc retirer l'amendement n° 54, et vous avez, du même coup, défendu l'amendement n° 141 ?

M. Jacques Myard. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 54 est retiré.

Je suis saisi de trois amendements, n°s 90, 141 et 203, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 90, présenté par M. Roman, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi les deux premiers alinéas du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité ou groupement de collectivités peuvent, par exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité ou de ce groupement d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement peuvent, à son initiative, être soumis par la voie du référendum à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité ou de l'ensemble des collectivités constituant le groupement. »

L'amendement n° 141, présenté par M. Myard, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent exercer leur droit de pétition dans les domaines de compétence des collectivités territoriales. »

L'amendement n° 203, présenté par Mme Royal et les membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Substituer au premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution les deux alinéas suivants :

« La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale participent directement à l'élaboration des projets délibérés par leurs conseils.

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. »

Sur cet amendement, M. Montebourg a présenté un sous-amendement, n° 220, ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 203 par l'alinéa suivant :

« Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles est organisé un statut de l'opposition des élus des collectivités territoriales. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour soutenir l'amendement n° 90.

M. Augustin Bonrepaux. Je l'ai déjà en grande partie défendu lors de mon intervention sur l'article 5, monsieur le président. Cependant, je voudrais insister sur la nécessité d'offrir aux groupements intercommunaux la même possibilité qu'aux autres collectivités d'organiser la démocratie participative, car ne pas le faire serait porter préjudice aux progrès de l'intercommunalité. Or il faut au contraire rapprocher les structures intercommunales des citoyens : leurs membres étant élus au second degré, si les citoyens élisent des conseillers municipaux, ils ne savent plus qui les représentent au sein de l'intercommunalité. C'est d'ailleurs pourquoi nous sommes également favorables à l'élection de ces représentants au suffrage universel direct.

Cela dit, offrir aux structures intercommunales la possibilité de procéder à des référendums d'initiative locale et d'organiser le droit de pétition est indispensable car, de plus en plus, l'intercommunalité gère des dossiers extrêmement importants relatifs au développement économique ou à bon nombre de services publics - les services à l'enfance ou les services sociaux, par exemple. C'est pourquoi les groupements intercommunaux doivent pouvoir consulter la population au même titre que les autres collectivités.

Ne pas reconnaître à l'intercommunalité le statut de collectivité territoriale nous éloigne des citoyens. Il ne suffit pas de dire, comme M. Devedjian tout à l'heure, que nous sommes favorables à l'intercommunalité, il faut le prouver, et cet amendement vous en donne l'occasion.

M. le président. L'amendement n° 141 a donc été défendu, monsieur Myard ?

M. Jacques Myard. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal, pour soutenir l'amendement n° 203.

Mme Ségolène Royal. Un député nous a expliqué tout à l'heure qu'il fallait supprimer les préfets parce qu'ils gênaient le travail des élus. Maintenant, c'est M. Myard qui, même s'il a finalement retiré son amendement, nous dit qu'il faut supprimer les citoyens ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour la majorité présidentielle.*)

M. Jacques Myard. C'est vous qui avez dissous le peuple !

M. Pierre Cardo. Nous n'avons pas demandé le retour de la royauté !

Mme Ségolène Royal. Si l'on continue à tenir ce type de discours selon lequel les citoyens seraient des irresponsables, que des « démagos » risqueraient d'envahir les salles des conseils municipaux,...

M. Jacques Myard. Vous verrez quand vous serez maire !

Mme Ségolène Royal. ... d'enquiquiner les élus et de les empêcher de décider, c'est que l'on n'a vraiment rien compris.

Il est vrai que pour nous, élus, il est toujours plus difficile de consulter et de mettre en place des procédures associant les citoyens aux décisions qui les concernent.

M. Jacques Myard. Parlez avec intelligence et responsabilité !

Mme Ségolène Royal. Ne restons pas en retrait par rapport au texte du Gouvernement qui, lui-même, a déjà reculé au Sénat. Evitons les discours comme celui que vous venez de tenir et qui, d'ailleurs, augurent mal de ce qui se passera lorsque le Sénat sera saisi en première lecture : par définition, les citoyens seraient des enquiquineurs et on ne voudrait voir les électeurs qu'au moment des élections. (*Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour la majorité présidentielle.*)

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Restez correcte !

Mme Ségolène Royal. Sinon, nous aurons du mal à remettre du lien entre les élus que nous sommes et les citoyens.

Nous avons l'occasion de réformer la Constitution. Allons de l'avant, remettons-nous en cause ; et cela vaut pour moi comme pour les autres. Car nous travaillons beaucoup, nous sommes fatigués, et quand un, puis deux, puis trois électeurs viennent revendiquer, nous nous disons parfois qu'on a fait pour le mieux, qu'on ne va pas encore discuter et perdre du temps. Eh bien si ! Je crois que l'enjeu est là.

D'autres pays européens sont allés beaucoup plus loin que nous en matière de démocratie participative, notamment sur les budgets participatifs. Or ce n'est pas simple, un budget participatif ; cela signifie qu'un groupe d'électeurs va pouvoir dire son mot, décider de l'engagement d'une partie du budget d'une collectivité territoriale. Seulement, convaincre, expliquer, défendre son point de vue, permet de consolider le lien social. Et alors les électeurs ont envie d'aller voter. Je dis cela aussi pour toutes les générations de jeunes qu'il faut associer très tôt aux décisions qui les concernent.

Tout cela est difficile, certes, mais c'est ainsi qu'on arrivera à rebâtir et à consolider la démocratie représentative. Aujourd'hui, il faut réconcilier les deux démocraties : la participative et la représentative. Il convient de faire preuve d'audace s'agissant des moyens que nous allons mettre à la disposition des citoyens.

Voilà pourquoi je soutiens l'amendement n° 90 de M. Roman. Voilà pourquoi nous souhaitons inscrire dans cet article 5 un principe général qui permettra à des lois ultérieures d'intervenir pour fixer de nouvelles modalités de démocratie participative. J'en ai évoqué quelques-unes tout à l'heure.

Parmi elles, il y a le référendum abrogatif, qui a notamment permis aux femmes, en Italie, d'accéder à l'information sur la contraception. Les associations s'étaient mobilisées pour demander l'abrogation d'une délibération qui interdisait une telle information. Grâce à une mobilisation citoyenne, le débat a été reposé sur la place publique et les élus se sont dit qu'ils n'avaient peut-être pas eu une bonne idée. La précédente délibération a donc été abrogée et une nouvelle délibération a eu lieu, qui a donc permis aux femmes d'accéder à l'information sur la contraception. Ce n'est pas rien !

Plus on donnera aux citoyens de possibilités de s'exprimer, plus il le feront avec maturité. Plus on se méfiera des citoyens, plus ils adopteront des attitudes revendicatives ou contestataires.

Nous soutenons le Gouvernement pour les avancées qu'il permet. Et nous souhaitons qu'il soit attentif à notre proposition. Ou alors nous en tirerons, une fois de plus, les conséquences.

S'agissant du droit de pétition, il faudrait qu'on rétablisse l'« obtention » de l'inscription et qu'on ne se contente pas de la « demande » de l'inscription. Ce serait un minimum.

M. le président. Madame Royal, je considère que vous avez défendu en même temps le sous-amendement n° 220 de M. Montebourg ?

Mme Ségolène Royal. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Dans cet article 5, le Gouvernement a choisi deux moyens pour rapprocher les élus et les institutions de nos concitoyens - un des enjeux de ce texte.

Le droit de pétition est une excellente chose. On sent bien qu'ici et là, les gens veulent s'exprimer et participer ; ils ne se contentent pas de désigner des élus dans les communes, les départements, les régions, d'en désigner au niveau national et de les revoir à la fin de leur mandat.

Ce sera le moyen de faire réagir l'opinion publique et de nouer un dialogue quotidien, permanent et vivant entre l'électeur et l'élu.

Pour autant, le Sénat a choisi d'encadrer ce droit de pétition afin d'éviter le harcèlement des électeurs, qui pourrait nuire au principe de la démocratie directe. C'est pour cela que votre commission des lois a choisi de suivre le Sénat.

Mme Ségolène Royal. C'est bien décevant !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. L'objectif de cet article, et cela me permettra de répondre aux amendements, est de favoriser la démocratie directe en parallèle à la décentralisation.

Trois moyens sont proposés : le droit de pétition, le référendum délibératif et le référendum consultatif.

S'agissant du droit de pétition, le Gouvernement avait proposé une formule qui pouvait contraindre l'exécutif à inscrire une question à l'ordre du jour. Le Sénat a souhaité que la pétition se contente d'exprimer un souhait, et c'est sur ce texte que vous êtes sollicités.

S'agissant de l'amendement de M. Roman, le Gouvernement est défavorable : cette nouvelle rédaction complexifie considérablement le projet.

S'agissant de l'amendement n° 141, le Gouvernement est également défavorable. Nous nous sommes expliqués avec M. Myard, et le souhait qu'il a exprimé me paraît assez largement satisfait. La loi explicitera la mise en oeuvre de ce droit de pétition et, à l'occasion du débat sur l'une des lois d'application de ce texte constitutionnel, vous aurez l'occasion d'en débattre. Des points très importants restent à fixer, comme la participation, le quorum, l'organisation du débat.

S'agissant de l'amendement n° 203 déposé par Mme Royal et du sous-amendement n° 220, le Gouvernement y est également défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jacques Myard.

M. Jacques Myard. Dans le texte qu'il a adopté, le Sénat fixe le droit à l'inscription. Pourquoi pas ? Le problème, c'est que, actuellement, on n'en connaît pas les modalités.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Le Sénat a fait l'inverse. On peut « demander » sans forcément « obtenir » cette inscription à l'ordre du jour.

M. Jacques Myard. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas nouveau. Très souvent, on a accédé à certaines demandes. Mais pour bien saisir, il eût fallu connaître les modalités pratiques du dispositif. Car en cette matière, la procédure est tout aussi importante que le droit lui-même.

Personne ici, madame Royal, ne « tangente » la participation, et vos propos sont indignes !

Mme Ségolène Royal. Vous l'avez pourtant dit vous-même !

M. Jacques Myard. Il y a quand même des limites ! Vous n'avez qu'à venir dans ma commune, madame, et vous verrez le nombre de réunions que j'organise avec mes concitoyens et le nombre de personnes que je reçois...

Mme Ségolène Royal. Pourquoi en avez-vous peur, alors ?

M. Jacques Myard. Vos leçons, vous pouvez vous les garder ! Nous sommes tous des républicains et des démocrates.

Je suis convaincu, madame, que si vous aviez en face de vous, dans la commune que vous gérez dans le souci du bien public, un groupuscule extrémiste qui vous assaille constamment, qui vous déstabilise à

longueur de temps, il ne vous suffirait pas de dialoguer avec eux pour désamorcer le conflit... La démocratie, cela consiste aussi à prendre des décisions et à les mener à terme.

Aujourd'hui, les élus locaux croulent sous les procédures et sous le travail. Il ne s'agit pas d'entraver leur action mais de faire avancer un certain nombre de projets pour assurer l'équilibre sociologique de la commune. Cela représente du temps et du travail, mais il faut avancer. Si le Gouvernement nous dit que la loi organique permettra un véritable encadrement et que ce texte n'aura pas pour conséquence le harcèlement des élus locaux, je le rejoindrai.

Il n'en demeure pas moins que j'aurais inscrit dans la Constitution le droit de pétition, qui est un droit sacré et que j'ai moi-même utilisé à plusieurs reprises, notamment dans cette assemblée, lorsque j'avais des difficultés dans ma commune, afin d'appeler l'attention du Gouvernement. Je continue à penser que c'est en fonction de la procédure qui sera mise en oeuvre que nous pourrions véritablement apprécier ce droit de pétition. Je maintiens donc mon amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 90.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 141.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 220.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 203.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Dosière a présenté un amendement, n° 168, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer au mot : "électeurs, le mot : "habitants. »

La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Mon intervention vaudra pour les deux amendements qui viendront ultérieurement car ils ont le même objet.

Je n'ai pas d'illusion sur le sort qui va être réservé à cet amendement, mais je voudrais appeler tout de même l'attention de la majorité de l'Assemblée sur le fait que les processus de démocratie locale - droit de pétition, référendum locaux - permettent de faire de la pédagogie démocratique. C'est bien à l'échelon local que l'on peut responsabiliser les citoyens et assurer, en quelque sorte, leur éducation civique.

Faire participer tous les habitants qui résident dans la commune depuis un certain temps - pas trois semaines ou six mois, bien entendu - et les associer, quelle que soit leur nationalité, à la pratique des affaires locales me paraît être un excellent moyen d'intégration. Il ne s'agit pas de leur permettre de voter à certaines élections, nationales ou autres, il s'agit de favoriser leur intégration.

J'ajoute qu'un certain nombre d'habitants - donc d'étrangers - qui résident sur notre sol depuis longtemps, qui travaillent dans la commune, payent souvent des impôts, au moins dans la même proportion que les citoyens français. Le paradoxe est d'ailleurs que les étrangers qui payent des impôts locaux n'ont pas le droit de s'exprimer sur ce qui se passe dans leur commune, alors qu'un certain nombre de citoyens français qui ne paient plus d'impôts locaux - à peu près la moitié - ont, eux, le droit de s'exprimer. Le fait d'avoir déconnecté la notion de contribuable de celle d'électeur a d'ailleurs abouti à ce qu'on vote de moins en moins.

Pour améliorer l'intégration des étrangers, et je sais que vous êtes plusieurs dans la majorité à être favorables à cette idée, les faire participer au processus de démocratie locale peut être un excellent moyen.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, président de la commission des lois, rapporteur. L'amendement de M. Dosière n'a pas été examiné par la commission. Il est, à mes yeux, mal rédigé, parce que le mot « habitant » est difficile à cerner.

M. René Dosière. On pourrait le préciser. Nous sommes dans la Constitution.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. Justement, nous sommes dans la Constitution...

De plus, la jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le sens opposé à ce que vous souhaitez puisque, dans un arrêt récent, il a considéré que par « habitants » on ne désignait que les électeurs.

L'amendement de M. Dosière est posé sous deux formes : la première fois s'agissant du droit de pétition, la deuxième fois s'agissant du référendum. Ce qui m'amène à poser ces deux questions : est-ce que les non-électeurs d'une commune pourront pétitionner s'ils y sont domiciliés ? Est-ce que les électeurs de l'Union européenne pourront participer à une consultation référendaire ? Cet amendement a, au moins à mes yeux, le mérite de nous amener à clarifier certains points.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable à l'amendement, pour des raisons exposées par le président de la commission des lois.

Je répondrai au président de la commission des lois que le texte du projet est parfaitement clair, puisqu'il fait allusion aux électeurs. Cela veut dire qu'il faut raisonner en fonction de la collectivité. Les communes ont des électeurs qui sont Français ou issus de l'Union européenne. Ce n'est le cas ni des départements ni des régions. Voilà la réponse juridique, qui est parfaitement nette.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. Merci, monsieur le ministre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 168.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 79, 106 et 126.

L'amendement n° 79 est présenté par Mme Royal et les membres du groupe socialiste ; l'amendement n° 106 est présenté par M. Giacobbi et Mme Taubira ; l'amendement n° 126 est présenté par Mme Comparini, M. Albertini et les membres du groupe Union pour la démocratie française et apparentés.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer au mot : "demander le mot : "obtenir. »

J'indique d'ores et déjà à l'Assemblée que, sur le vote de l'amendement n° 79, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Ségolène Royal, pour soutenir l'amendement n° 79.

Mme Ségolène Royal. Je déplore que le Gouvernement n'ait pas accepté l'amendement visant à poser un principe général de démocratie participative. Cela ne coûtait pas très cher de faire cet effort !

Cela nous conforte dans l'opinion que l'initiative parlementaire de l'Assemblée est muselée. Manifestement, vous avez instruction de n'accepter aucun amendement qui pourrait s'écarter un tant soit peu de ce qu'a décidé le Sénat. Voilà qui augure mal de ce qu'entraînera la prééminence que vous venez de lui accorder.

Nous avons exprimé notre inquiétude concernant la remise en cause du pouvoir d'amendement de l'Assemblée nationale. Cela se vérifie au cours de ce débat, à l'occasion de chaque amendement et à chaque article. C'est vraiment désolant. Malgré tout, nous continuerons à tenter d'améliorer ce texte. Tel est l'objectif de cet amendement n° 79, qui vise à revenir au texte initial du Gouvernement.

Monsieur Clément, il faudrait éviter d'utiliser à l'égard des électeurs des mots tels que « harcèlement ». Si l'on considère que les électeurs nous harcèlent, autant changer d'activité et renoncer au mandat d'élu. Tant que nous parlerons des électeurs de cette façon-là, nous n'aurons rien compris à ce qui s'est passé, à ce qui est en train de se passer et dont on n'a peut-être pas vu le bout : je veux parler du désintérêt de nos concitoyens à l'égard de la chose publique.

De même, évitons de dire que les électeurs sont forcément des groupuscules qui viennent s'agiter. C'est vrai que cela existe. Mais la démocratie française est aujourd'hui assez mûre pour nous permettre de prendre un peu de risques avec la démocratie participative. Plus on respecte les citoyens, plus ils sont

respectables et plus ils participent correctement aux pouvoirs qu'on leur donne. Alors, donnons-leur un minimum de pouvoirs.

Le droit de pétition, ce n'est pas grand-chose. Il s'agit simplement d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence. La liberté de délibération reste totale pour cette assemblée. L'avantage est de mettre sur la place publique un débat sur un sujet important qui concerne les électeurs. Et la loi qui suivra déterminera le nombre des pétitionnaires.

A-t-on à ce point peur des électeurs qu'on édulcore le texte initial du Gouvernement ? Celui-ci vient de refuser l'inscription du principe légitimant la démocratie participative. C'est vraiment désolant et je regrette que la commission des lois n'ait pas eu le courage de revenir au texte initial du Gouvernement pour s'aligner, une fois de plus, sur le Sénat.

M. le président. L'amendement n° 106 n'est pas défendu.

L'amendement n° 126 l'est-il ?

M. Jean-Luc Warsmann. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 79 et 126 ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* M'adressant à la majorité, je lui confirme que la commission des lois a suivi le Sénat, parce qu'elle considère comme lui qu'il faut encadrer le droit de pétition en raison du risque de harcèlement. Estimant le texte désormais équilibré, elle vous demande à tous de voter contre ces amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. L'Assemblée comprendra que le Gouvernement s'en remette à sa sagesse...

M. le président. Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

Je vais maintenant mettre aux voix les amendements identiques n°s 79 et 126.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué, les boîtiers ayant été couplés à cet effet.

Le scrutin est ouvert.

M. le président. Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 50

Nombre de suffrages exprimés 50

Majorité absolue 26

Pour l'adoption 22

Contre 28

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

M. René Dosière. Le Gouvernement nous trahit et se trahit !

M. le président. M. Bourdouleix a présenté un amendement, n° 143, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution par la phrase suivante : "Cette possibilité est offerte aux électeurs relevant du ressort des communes appartenant à une communauté urbaine, d'agglomération ou de communes pour les compétences leur ayant été transférées. »

Cet amendement est-il défendu ?

M. Jean-Luc Warsmann. Il l'est.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Défavorable.

M. le président. Et du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux, ministre de la justice. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 143.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Mme Royal et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 80, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Dans les conditions prévues par une loi, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence de l'assemblée d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. La délibération ou l'acte qui recueille une majorité de bulletins favorables est directement adoptée lorsque la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin. »

La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. D'abord, je déplore ce qui vient de se passer, c'est-à-dire l'alignement de l'Assemblée nationale sur le Sénat. Même lorsque le Gouvernement s'en remet à leur sagesse, les députés ne savent pas s'affranchir de la tutelle de la commission des lois pour revenir au texte initial du Gouvernement. Cette docilité, je tiens à le redire, augure mal de la prééminence accordée au Sénat. Ce n'est pas la République des citoyens que l'on nous prépare, mais le renforcement des féodalités. Si vous avez même peur du droit de pétition, franchement, ce n'est pas cette décentralisation-là que nous voulons !

L'amendement n° 80 prévoit que « la délibération ou l'acte qui recueille une majorité de bulletins favorables lors d'un référendum est directement adopté lorsque la moitié au moins des électeurs inscrits a participé au scrutin ». En effet, le résultat du référendum doit être incontestable et il faut inciter les exécutifs qui l'organisent à se mobiliser pour obtenir une forte participation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis défavorable également. Je crois vraiment, madame Royal, que ces précisions ne sont pas du domaine de la Constitution. Je comprends très bien que la question se pose et qu'il faut en débattre, mais nous le ferons plutôt lors de l'examen des textes législatifs d'application de la réforme constitutionnelle.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 80.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Dosière a présenté un amendement, n° 169, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer au mot : "électeurs, le mot : "habitants. »

Cet amendement a été défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 169.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Bourdouleix a présenté un amendement, n° 144, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution par la phrase suivante : "Les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes bénéficient dans des conditions identiques de la même prérogative pour les compétences qui leur ont été transférées par les communes adhérentes. »

Vous souhaitez défendre cet amendement, monsieur Bonrepaux ?...

M. Augustin Bonrepaux. Oui, monsieur le président, car il me semble important et il montre que, sur tous les bancs, on souhaite combler un vide juridique en donnant aux structures intercommunales la possibilité de mieux consulter les citoyens.

L'intercommunalité permet le transfert de compétences des communes aux communautés et celles-ci les exercent en plénitude par l'intermédiaire de conseils dont les membres sont élus par les conseils municipaux, donc éloignés des citoyens. Ne pas reconnaître le droit de pétition aux électeurs, en tant que ressortissants d'une communauté, et le droit de référendum aux communautés exclurait du champ de ces procédures des compétences entières et de plus en plus nombreuses, du fait du renforcement continu et encouragé des structures intercommunales.

Faute d'adopter cet amendement, nous voterons un texte qui deviendra de moins en moins utile puisque les compétences exercées par l'intercommunalité s'accroissent constamment. Mais je ne suis pas tellement surpris que vous refusiez cette extension car, en réalité, vous refusez le droit de pétition lui-même.

M. Pierre Cardo. Comment ça ?

M. Augustin Bonrepaux. Vous vous ridiculisez ! Quel risque y aurait-il, pour une collectivité, à instaurer un débat à la suite d'une pétition ? Pourtant, vous n'êtes même pas capables de créer ce droit au débat.

M. Pierre Cardo. Vous n'en avez pas été capables pendant cinq ans !

M. Augustin Bonrepaux. Même cela, vous le refusez aux citoyens. C'est pire que sous la royauté !

M. Jean-Pierre Balligand. Bientôt les lettres de cachet !

M. Augustin Bonrepaux. Les citoyens sont juste autorisés à « demander » un débat.

Mme Ségolène Royal. A genoux !

M. Augustin Bonrepaux. Franchement, c'est ridicule d'inscrire cela dans la loi constitutionnelle !

M. Pierre Cardo. Quand vous dénoncez le ridicule, c'est une autocritique !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement de M. Bourdouleix soutenu par M. Bonrepaux ?

M. Jean-Luc Warsmann, vice-président de la commission des lois. La commission y est défavorable, car elle craint notamment que les électeurs ne soient ainsi amenés à trancher des conflits entre un maire ou un conseil municipal et la communauté dont la commune est membre.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 144.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 132 de M. Delattre n'est pas défendu.

MM. Chassaigne, Brunhes et les membres du groupe des député-e-s communistes et républicains ont présenté un amendement, n° 182, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution. »

La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Dans la continuité des positions que nous avons défendues cet après-midi sur l'article 5, nous souhaitons supprimer son dernier alinéa. Comme vous le savez, nous sommes opposés à la mention des collectivités à statut particulier, mais nous sommes aussi très inquiets devant le risque de voir disparaître des départements ou des régions.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, vice-président de la commission des lois. Défavorable.

M. le président. Et du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 182.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 165 et 37, qui auraient pu être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 165 de M. Yves Cochet n'est pas soutenu.

L'amendement n° 37, présenté par M. Zuccarelli, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place de l'une des collectivités citées par la Constitution ou d'en modifier l'organisation ou le périmètre, la loi prévoit, pour chacune des collectivités concernées, la consultation préalable de électeurs inscrits dans cette collectivité. Elle prévoit également la consultation des assemblées locales concernées. »

La parole est à M. Augustin Bonrepaux, pour soutenir cet amendement.

M. Augustin Bonrepaux. Il paraît essentiel de recueillir le consentement des électeurs de chacune des collectivités concernées à l'occasion d'un changement de statut ou du remplacement d'une collectivité citée par la Constitution par une autre ou encore lorsque plusieurs collectivités se regroupent ou modifient leur périmètre. La loi devrait alors prévoir des consultations locales pour les électeurs de chacune d'entre elles.

D'autre part, les assemblées locales devraient être consultées dans les collectivités intéressées afin de donner une légitimité démocratique à toute modification de l'organisation territoriale de la République.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, *vice-président de la commission des lois.* Défavorable.

M. le président. Et du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n°s 38 rectifié, 93 et 28 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 38 rectifié, présenté par M. Zuccarelli, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités prévues au premier alinéa de l'article 72, ou de modifier son organisation, le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, peut décider dans les conditions prévues par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. »

L'amendement n° 93, présenté par M. d'Aubert, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier, la loi impose la consultation des électeurs inscrits dans les collectivités intéressées, s'il s'agit de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de les consulter. »

L'amendement n° 28 rectifié, présenté par M. Daubresse, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution :

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités prévues au premier alinéa de l'article 72, ou de fusionner des collectivités entre elles, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités territoriales.

L'amendement n° 38 rectifié est-il défendu ?

M. Augustin Bonrepaux. Oui, monsieur le président.

M. le président. Et l'amendement n° 93 ?

M. Jean-Luc Warsmann, *vice-président de la commission des lois*. Il l'est également, de même que l'amendement n° 28 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Jean-Luc Warsmann, *vice-président de la commission des lois*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Avis défavorable : cette consultation s'inscrit dans le processus législatif et il nous paraît normal que ce soit le Parlement qui en décide.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 93.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Chassaigne, Brunhes et les membres du groupe des député-e-s communistes et républicains ont présenté un amendement, n° 183, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer aux mots : "peut être, le mot : "est. »

La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Il s'agit d'un amendement de repli, Je vous épargnerai la lecture du troisième alinéa de l'article 5, même si elle est édifiante. Mais écrire qu'il « peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits », c'est le pompon !

Cela signifie que des décisions essentielles pour l'organisation territoriale, qui pourraient aller jusqu'à des regroupements de communes, voire de départements ou de régions, pourraient être prises sans consulter les électeurs. En écrivant « il est décidé », au lieu de « il peut être décidé », nous rendons la consultation obligatoire.

M. le président. La parole est à M. Pierre Cardo.

M. Pierre Cardo. Cette succession d'amendements m'inspire deux remarques.

Premièrement, il faut faire bien peu confiance aux élus locaux pour tenter d'imposer de telles dispositions. Or, depuis la décentralisation, les maires ont beaucoup progressé en termes de concertation et de consultation. S'ils n'avaient pas développé ces pratiques, je pense qu'ils ne jouiraient pas d'une telle popularité.

Deuxièmement, je comprends très bien la position de M. Chassaigne. Je lui signale cependant - c'est une situation qu'il doit connaître - que, pour certains regroupements de communes, il arrive qu'une petite commune soit le mouton noir au milieu de voisines très riches qui ne veulent pas vraiment d'elle. S'il y a un référendum, je connais le résultat. Dans ces conditions, quand les maires ont le courage d'accepter le regroupement en y incluant des communes en difficulté, il serait parfois dangereux que le référendum soit obligatoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement de M. Chassaigne ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 183.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Dosière a présenté un amendement, n° 170, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du troisième alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer au mot : "électeurs, le mot : "habitants ».

J'indique dès à présent que sur le vote de cet amendement, déjà défendu par M. Dosière, je suis saisi par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. Je me suis, moi aussi, déjà exprimé sur cet amendement en indiquant que la commission y était défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Mes chers collègues, nous allons attendre quelques minutes que le délai réglementaire soit écoulé.

M. le président. Je vous prie de bien vouloir regagner vos places.

Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 170.

Je rappelle que le vote est personnel et que chacun ne doit exprimer son vote que pour lui-même et, le cas échéant, pour son délégué, les boîtiers ayant été couplés à cet effet.

Le scrutin est ouvert.

M. le président. Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants 51

Nombre de suffrages exprimés 51

Majorité absolue 26

Pour l'adoption 12

Contre 39

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

M. d'Aubert a présenté un amendement, n° 92, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 72-1 de la Constitution, substituer aux mots : "peut également donner, le mot : "donne ».

Cet amendement est-il défendu ?

M. Augustin Bonrepaux. Bien sûr !

M. le président. Il est normal, monsieur Bonrepaux, que j'interroge d'abord les collègues de M. d'Aubert.

M. Augustin Bonrepaux. Mais c'est moi qui suis obligé de défendre les idées intéressantes qui émanent de la majorité, ce qui prouve qu'elle est divisée à propos de ce texte.

M. Pierre Cardo. Que l'on soit pour ou contre la rédaction du Sénat, on a toujours tort !

M. Augustin Bonrepaux. Cet amendement a le même objet que celui qu'a excellemment défendu notre collègue du groupe communiste, mais pour la phase suivante. Je pense moi aussi qu'il faut rendre la consultation obligatoire. Certes, elle ne présente pas de caractère décisionnel, comme le Gouvernement l'a rappelé au Sénat. Mais la modification des limites d'une collectivité territoriale est une décision si importante qu'il paraît indispensable d'y associer le plus étroitement possible les citoyens concernés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. La commission n'a pas été saisie de cet amendement mais, pour ma part, je suis sensible à la proposition de M. d'Aubert qui tend à passer de la faculté à l'obligation.

M. André Chassaing. Alors, pourquoi la commission s'est-elle opposée à notre amendement précédent ?

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois, rapporteur*. Tout le problème est de savoir si un conseil municipal doit être habilité à décider seul la fusion ou le changement de périmètre d'une commune. Personnellement, je n'en suis pas convaincu mais je n'en dirai pas plus.

M. Jacques Brunhes. Que n'avez-vous voté notre amendement !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 92.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal, pour une explication de vote sur l'article 5.

Mme Ségolène Royal. Une fois de plus, la discussion de l'article 5 aura montré que le Gouvernement n'a accepté aucun amendement venant tant de la droite que de la gauche. Pire, l'Assemblée nationale s'est alignée sur une rédaction du Sénat qui manifeste la méfiance de celui-ci à l'égard des citoyens. Que le Sénat ait peur des électeurs, cela se comprend puisque ses membres sont élus au suffrage universel indirect. Mais que les députés n'aient même pas le courage de revenir au texte du Gouvernement, c'est-à-dire de donner aux citoyens ayant signé une pétition le droit à un débat, je pense que c'est grave.

Cela est grave, parce que c'est finalement la victoire de ceux qui n'ont rien compris, de ceux qui n'ont rien appris, de ceux qui préfèrent des citoyens qui se désintéressent de la chose publique et qui se taisent, à d'autres plus actifs, donc plus revendicatifs. Or je ne pense pas que ce soit par cette méfiance affichée à l'égard des électeurs, lesquels ont une grande maturité quand on les associe aux décisions qui les concernent, que l'on arrivera à remettre du lien civique dans ce pays.

M. Jacques Myard. C'est parce que vous avez perdu que vous proposez de reprendre la rédaction du projet !

Mme Ségolène Royal. Je regrette d'ailleurs que le Gouvernement n'ait pas tenu plus fermement au retour à son texte initial et se soit contenté de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

M. Patrick Devedjian, *ministre délégué aux libertés locales*. Nous aimons beaucoup les électeurs, et c'est réciproque !

Mme Ségolène Royal. Je regrette aussi que, une fois de plus, le principal souci du président de la commission des lois et du Gouvernement soit de parvenir à un texte que le Sénat pourra adopter conforme afin de priver l'Assemblée nationale d'une seconde lecture.

Ce texte est donc vidé de ce qu'il n'avait pourtant avancé que timidement. Le principe général de la démocratie participative n'a pas été retenu non plus. Malgré la faiblesse de l'avancée, le groupe socialiste votera cet article, mais j'espère que nous aurons d'autres occasions pour faire progresser les idées auxquelles nous croyons.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Nous voterons contre cet article. Nous avons fait des propositions précises qui n'ont pas été retenues. Nous pensons que, dans sa formulation, il est extrêmement dangereux, notamment parce qu'il risque de permettre le regroupement de collectivités territoriales sans consultation des électeurs.

M. le président. Je mets aux voix l'article 5.

(L'article 5 est adopté.)

II – Deuxième lecture

A. Sénat

Conforme

III - Congrès du Parlement

□ **Compte rendu intégral des débats – Séance du 17 mars 2003**

□ **Texte adopté n° 14**

Article 6

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 ainsi rédigé :

" *Art. 72-1.* – La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

" Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

" Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. "