



L.I.D.2 M.S.

Laboratoire Interdisciplinaire de Droit des Médias & des Mutations Sociales

Boris Barraud, « Constitution, décentralisation et unité de l'État – Quelques propositions audacieuses », *Revue Générale des Collectivités Territoriales* 2014, n° 54, p. 3 s.

manuscrit de l'auteur



Alors que l'acte III de la décentralisation est en marche¹, il est tentant de se demander s'il existe un stade à partir duquel la liberté de gestion accordée aux entités territoriales – associée à une approche réaliste plus que normativiste – oblige à considérer l'État non plus comme constitutionnellement unitaire mais davantage comme « semi-fédéral de fait ». L'article premier de la Constitution règle juridiquement la question en proclamant que la France est une République « indivisible » et dont l'organisation est « décentralisée ». Néanmoins, s'il est souvent commode – et justifié – de s'attacher aux textes et de ne pas pousser la réflexion plus avant, qui se détache de la lettre et accède à l'esprit et à la pratique d'une Constitution trouvera peut-être, entre les lignes, des enseignements nouveaux et non négligeables, quand bien même ils dépassent le « pur droit ». Un État unitaire, même très fortement décentralisé, ne peut devenir fédéral, car la source du pouvoir des collectivités réside inexorablement en l'État central. Aussi, si la présente étude se donne des allures révolutionnaires afin de mener le lecteur à la réflexion, la réalité – du point de vue du droit – est évidemment que la France est constitutionnellement un État unitaire-décentralisé qui n'empruntera jamais la route du fédéralisme. Évoquer un « semi-fédéralisme de fait », ce n'est surtout pas soutenir l'existence du fédéralisme ; mais c'est une image forte pour attirer le regard sur des changements qui, s'ils débordent du droit, y trouvent leur origine. Le fait compte moins que le droit ; mais sans le fait, le droit disparaîtrait. Il ne doit donc en aucun cas l'ignorer et éviter de par trop s'en éloigner.

Éprouvé par la complexité du XXI^e siècle, par une société mouvante, par des besoins croissants des populations et par l'engorgement des politiques au niveau central, l'État a reconnu la possibilité aux collectivités de se gérer selon leurs intérêts locaux et leur a délégué progressivement des missions de plus en plus cardinales. À terme, peut-être l'État n'exercera-t-il plus que les seules missions régaliennes. En attendant, la distinction traditionnelle qu'opère la doctrine entre État unitaire et État fédéral repose sur des critères dogmatiques que la réalité emporte de plus en plus vers l'obsolescence. L'État unitaire se définit traditionnellement par une double unité : l'unité d'autorité juridique et l'unité de pouvoir politique, cela du point de vue du territoire et du point de vue de la population. Le pouvoir central possède toutes les compétences et n'en délègue aucune ; il n'est concurrencé à aucun niveau. À l'inverse, l'État fédéral se superpose aux ordres juridiques des entités fédérées, lesquelles, en vertu du principe d'autonomie, disposent de leurs propres parlements, exécutifs et, surtout, Constitutions. Aussi, l'État fédéral n'existant que par la volonté commune des entités fédérées, leur participation à la prise de décision politique est assurée même au niveau central, par un Parlement bicaméral. L'une des chambres représente la population dans son ensemble (la Chambre des représentants

¹ Lors de son discours du 5 octobre 2012 tenu devant les États généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République annonçait que l'acte III de la décentralisation, qu'il avait promis dans son discours d'investiture, au printemps 2012, verra le jour au début de l'année 2013. Il visera notamment à transférer de nouvelles compétences aux collectivités locales, à favoriser leur indépendance et à clarifier leurs missions.

américaine ou le *Bundestag* allemand), l'autre chambre représente les entités fédérées (le Sénat américain ou le *Bundesrat* allemand).

Depuis le décret du 25 septembre 1792 de la Convention, déclarant que « la République française est une et indivisible », et en raison de l'empreinte laissée par le jacobinisme, la France est longtemps demeurée l'archétype de l'État unitaire. Mais, dans les années 1980, un important mouvement de décentralisation s'est enclenché afin de permettre aux collectivités d'accéder à une autonomie permettant l'adaptation des règles aux particularismes des territoires ; tandis que la Constitution de 1958 ne mentionne pas expressément le caractère unitaire de l'État. Alors qu'un acte III de la décentralisation est à l'ordre du jour, ce principe historique est plus que jamais discuté par la postmodernité des faits. Ajoutés audit « acte III » la reconnaissance de statuts particuliers, le droit à l'expérimentation et le référendum décisionnel local, les indices de l'effritement de l'unité sont chaque jour plus probants. Partant, bien que le texte de 1958 consacre juridiquement un État unitaire (I), les réformes engagées en matière de décentralisation participent – peut-être – d'un processus de formation progressive mais forcément implicite d'un « semi-fédéralisme de fait » (II).

I. — La lettre de la Constitution : une République indivisible mais décentralisée

La Constitution du 4 octobre 1958 évoque une République « indivisible », mais elle fait l'impasse sur le terme « unitaire » (A). Or il est des silences qui, parfois, en disent davantage que de longues tirades. Ce vide constitutionnel a ouvert la voie au phénomène atypique – et assez franco-français – de la décentralisation, lequel fait sans doute plus que simplement aménager l'unité étatique (B).

A. — L'indivisibilité de la République, un ersatz d'unité étatique

Consacré par la Convention en septembre 1792, en même temps qu'elle abolissait la monarchie, le principe d'unité de la République est symbole d'aspirations égalitaires séculaires, de libertés gagnées au terme de luttes sanglantes. Aussi peut-il se targuer d'un engouement certain parmi les citoyens ; ce qui constitue un premier obstacle de poids à un éventuel – et utopique – fédéralisme qui ne connaît nul antécédent historique en France. Cependant, la formulation « la République est une et indivisible », reprise par les Constitutions républicaines du XIX^e siècle, ne figure plus dans la Constitution depuis 1946. Et, dans le texte de 1958, seule l'indivisibilité est affirmée. Cette omission – forcément consciente – peut être interprétée comme un assouplissement du caractère unitaire de l'État, si ce n'est comme un appel à l'avènement futur d'un nouveau modèle. De plus, l'article 1^{er} de la Constitution n'énonce pas que la France est indivisible, mais que la République, soit le régime politique, l'est. L'idée fédérale pourrait donc atteindre la

France en tant qu'État, mais pas son régime politique. Seulement un État, personne morale de droit public, peut difficilement être dissocié de son régime politique et sans doute le constituant a-t-il présumé qu'en France, désormais, État et République ne font plus qu'un. En tout cas, l'usage du terme négatif « indivisible » est symboliquement de moins de poids que celui d' « unité ».

Constitution et jurisprudence constitutionnelles consacrent néanmoins beaucoup des caractères classiques de l'État unitaire. Spécialement, l'État est le seul à disposer du pouvoir législatif, tandis que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum » et « aucune section du peuple [...] ne peut s'en attribuer l'exercice » (article 3 de la Constitution). L'indivisibilité a pu, par exemple, justifier l'inconstitutionnalité de la Charte des langues régionales ou minoritaires¹. Le Conseil constitutionnel a estimé que la conclusion de ladite Charte aurait emporté une distinction entre différentes populations au sein de l'État. Également, dans une décision célèbre, le Conseil s'est opposé à la reconnaissance d'un « peuple corse »². Quant à l'indivisibilité du territoire, elle trouve sa pleine concrétisation dans l'application uniforme, sur tout le territoire, des mêmes lois, Constitution et impôts. Si la France est découpée en différentes entités locales, chaque catégorie de collectivité territoriale bénéficie des mêmes droits et est soumise aux mêmes obligations. Le corollaire premier de l'indivisibilité – ou unité – est donc le principe d'égalité.

Au fil du temps, beaucoup de ces caractéristiques propres à l'unité étatique se sont trouvées perverties. Ainsi les citoyens français se sont-ils vus octroyer un droit d'initiative, la Constitution reconnaît-elle à son article 75 que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France, certains territoires bénéficient-ils d'exonérations d'impôts et peuvent-ils recourir au référendum d'initiative locale. Surtout, nonobstant des théories constitutionnelles ancestrales qui expliquent pourquoi il ne peut y avoir d'État décentralisé qu'à condition qu'il y ait un État unitaire, l'indivisibilité ou unité ne peut que se voir tempérée par le processus de décentralisation.

B. — La décentralisation, un aménagement de l'unité étatique

Le territoire de la France est certainement trop vaste pour fonctionner uniquement autour d'un système hyper-centralisé ; cela supposerait une administration tentaculaire, une lourdeur administrative et financière et une réactivité et adaptabilité des politiques négligées. Aussi l'État a-t-il imposé des relais territoriaux à son pouvoir, lesquels prennent la forme la déconcentration. Il a surtout délégué un certain nombre de ses compétences aux collectivités territoriales,

¹ Déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*.

² Déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

plus proches des citoyens. En procédant ainsi, il s'agirait d'« enraciner l'unité de la République dans la diversité et l'autonomie de ses territoires »¹.

La décentralisation se distingue totalement du fédéralisme en raison du rôle de pilote et de censeur qui reste joué par l'État. La différence entre État unitaire fortement décentralisé et État fédéral est donc un gouffre ; elle tient dans la source du pouvoir : il procède soit, dans un cas, de l'État, qui délègue ensuite des missions aux collectivités et peut les leur retirer arbitrairement, soit, dans l'autre cas, des entités fédérées qui décident de s'associer en rédigeant une Constitution commune. En conséquence, il n'est en aucune manière pour un État unitaire de devenir fédéral par le simple truchement de la décentralisation.

Seulement, *de facto*, l'aménagement de l'unité étatique par la décentralisation est l'indice d'une migration – à un degré qu'il faudrait mesurer – en direction d'un « semi-fédéralisme de fait ». Lorsque les compétences ne sont pas attribuées à des agents de l'État mais à des autorités locales dotées d'un pouvoir réglementaire ; lorsque l'autonomie de gestion des collectivités est reconnue² ; alors il n'est pas douteux que le pouvoir central se trouve diminué. Toutefois, si les compétences locales sont étendues³ et s'il existe même un pouvoir de définition de normes locales, les collectivités demeurent très encadrées. Tout d'abord, l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles concernant les principes fondamentaux de la libre administration. Ensuite, l'article 72, alinéa 3, dispose que, si les collectivités s'administrent librement, cela n'est que dans les conditions prévues par la loi. Les autorités centrales ont donc élaboré un cadre précis dans lequel les organes locaux peuvent intervenir mais sans le déborder. Et le préfet, par le contrôle de légalité des actes des collectivités qu'il opère, veille au respect dudit cadre. D'ailleurs, le préfet joue un rôle cardinal dans la préservation du caractère unitaire de l'État décentralisé puisque, par le contrôle de légalité et par son pouvoir de substitution aux autorités locales, il maintient la prévalence des règles nationales sur toutes décisions locales.

Enfin, les collectivités territoriales ne possèdent pas la « compétence de leurs compétences », celles-ci leur étant conférées par la loi. Avec la pleine application de la réforme du 16 décembre 2010⁴, les interventions et les domaines d'action des collectivités locales devraient être encore plus strictement déterminés par la loi ; les départements et régions seront privés de leur clause générale de compétence au profit d'attributions exclusivement prédéfinies par le législateur. Voici la marque

¹ Pierre Mauroy, dans sa Déclaration de politique générale du 8 juillet 1981.

² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

³ Les collectivités territoriales, du fait de l'évolution de la société, des besoins et des attentes des citoyens se sont vues transférer un nombre croissant de compétences, notamment par les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ; et n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

indiscutable d'une volonté du pouvoir central de réaffirmer le caractère unitaire de l'État. Seulement l'alternance politique pourrait sonner le glas de cette tendance recentralisatrice¹.

La Constitution de la V^e République est bien la gardienne de l'unité de l'État. Malgré la décentralisation, les politiques locales demeurent soumises à nombre de règles édictées par le pouvoir central. Cependant, l'autonomie sans cesse accrue des collectivités territoriales – notamment par la loi Constitutionnelle du 28 mars 2003² –, le futur acte III de la décentralisation ainsi que les réflexions les plus récentes sur le renforcement du rôle de la région, la place du Sénat ou le non cumul des mandats obligent à s'interroger et à dépasser ces acquis pourtant intouchables. Même si cela restera toujours indicible textuellement et juridiquement, la France est peut-être en passe de franchir la ligne rouge au-delà de laquelle la question d'un « semi-fédéralisme de fait » devrait être posée par la doctrine. Car ce qui intéresse la doctrine, c'est la lettre, mais c'est encore et surtout l'esprit.

II. — La réalité des institutions : la convergence asymptotique de la République et du « semi-fédéralisme de fait »

L'acte III de la décentralisation pourrait conduire à un niveau de décentralisation si avancé qu'il en deviendrait impossible de nier le recours par la France à quelques traits de fédéralisme (A). En outre, il est, depuis 1958, un caractère fédéral patent qui se trouve inscrit en plein cœur de la Constitution : l'existence, aux côtés d'une assemblée représentant la population, d'une chambre législative chargée de représenter les collectivités territoriales, ce qui évoque très directement le principe de participation des sous-entités (B).

A. — La décentralisation, un « semi-fédéralisme » inavoué

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » énonce l'alinéa 1^{er} de l'article 72 de la Constitution. Or il est peu de

¹ L'existence des échelons locaux est protégée par la Constitution. Le caractère unitaire de l'État ne s'oppose donc pas à la reconnaissance de différentes catégories de collectivités dotées d'une certaine liberté de gestion. Ces dernières jouissent d'un statut constitutionnel prévu en particulier par l'article 72 de la Constitution et leur suppression nécessite une révision constitutionnelle et, donc, l'assentiment des deux chambres du Parlement, même en cas de recours à la voie référendaire (article 89). En outre, les catégories de collectivités territoriales créées par le législateur, telles que la Corse, ne peuvent voir leurs statuts modifiés ou leurs existences remises en cause que par ce même législateur, en application du parallélisme des compétences.

² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

domaines dans lesquels celui situé loin peut mieux que celui qui est près des citoyens effectuer les choix justes à leur égard. Ce principe de subsidiarité a donc vocation à ne laisser à l'État central qu'un nombre limité de domaines de compétences, les domaines régaliens spécialement. Et la reconnaissance de statuts spéciaux ou d'outils nouveaux permettant aux collectivités de s'affranchir des règlements nationaux et aux citoyens de participer davantage au devenir de leurs territoires s'apparentent aux principes de superposition et d'autonomie caractéristiques des États fédéraux.

Par ailleurs, les modèles de collectivités territoriales se sont multipliés afin de tenir compte de certaines spécificités locales. Or la reconnaissance de particularismes par des statuts spéciaux, sortes de « Constitutions locales », évoque le pluralisme des États fédéraux. Au niveau métropolitain, sont concernées Paris, Lyon et Marseille¹ ; l'ampleur démographique et le dynamisme économique et culturel de ces villes requièrent une organisation politique particulière. Mais il y a également la région Alsace et le département Moselle qui demeurent partiellement sous le régime du concordat ; et la Corse qui s'est vue reconnaître un statut *ad hoc*².

Encore, l'autonomie offerte par leurs statuts aux Outre-Mer s'oppose au caractère unitaire et centralisé de la République. Fort logiquement, l'insularité de ces territoires et le profond ancrage des coutumes qui y gouvernent ont conduit à déroger à l'application systématique des règles nationales. Ainsi, si le droit commun s'impose en principe de plein droit dans les départements et régions d'Outre-Mer, l'article 73 de la Constitution ouvre la possibilité d'une adaptation du régime législatif aux caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires³. C'est dire combien, même si le législateur veille en amont au respect des principes républicains, l'étendue de leur compétence et la capacité qui leur est reconnue de déroger au droit commun sont importantes. Quant aux collectivités d'Outre-Mer, issues de l'article 74 de la Constitution, elles jouissent d'une autonomie encore plus intense puisqu'elles sont guidées par le principe de spécialité. Pour chacune de ces collectivités, une loi organique définit les compétences et règles de fonctionnement et d'organisation ; mais les lois ne s'y appliquent que si elles le prévoient expressément. À Mayotte, par exemple, un droit coutumier d'inspiration bantoue a longtemps prévu l'application d'un code local musulman autorisant la polygamie et la répudiation. La Polynésie française, collectivité d'Outre-Mer à statut d'autonomie⁴, est régie par une loi organique l'autorisant à prendre « des mesures

¹ Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

² Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse ; et loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

³ Ce régime d'adaptabilité est devenu concret avec la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-Mer. Cette loi conditionne néanmoins ces aménagements à une habilitation législative et exclut les domaines régaliens de son champ d'application.

⁴ Loi n° 84-820 portant statut du territoire de la Polynésie française, modifiée par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier » ; elle peut ainsi déroger au principe d'égalité. La Nouvelle Calédonie, enfin, est, quant à elle, une collectivité *sui generis* en vertu de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998¹. La souveraineté y est « partagée » avec la France et la citoyenneté calédonienne affirmée. Évidemment, le cas particulier des Outre-Mer doit être relativisé, et c'est surtout dans les règles applicables sur le territoire métropolitain que les indices d'une tendance au « semi-fédéralisme de fait » doivent être recherchés. Les collectivités d'Outre-Mer s'inscrivent dans des mouvements parfaitement atypiques.

Les collectivités territoriales de droit commun profitent, depuis 2003, d'un regain de décentralisation. La possibilité de politiques locales d'initiative citoyenne (issues de la combinaison du droit de pétition² et du référendum décisionnel local) et les expérimentations de nouvelles politiques sur des portions congrues du territoire français, mécanismes prévus par l'article 72-1 de la Constitution, traduisent une rupture avec la traditionnelle unité du droit français, le début d'un processus de territorialisation du droit appelé à être approfondi. Et, plus récemment, le Président de la République d'expliquer que le futur acte III de la décentralisation devra principalement accroître les pouvoirs conférés aux régions et leur déléguer davantage de compétences³. Partant, le degré de décentralisation atteint pourrait conduire les commentateurs à se demander si la France ne mue pas vers un atypique « semi-fédéralisme » ou « régionalisme ».

Outre la reconnaissance de statuts particuliers et l'approfondissement de la décentralisation, la présence d'une chambre haute représentante des collectivités territoriales est une étrangeté constitutionnelle, dans un État unitaire, qui mène sans détour sur les traces du fédéralisme.

B. — Le Sénat, représentant des collectivités « semi-fédérées de fait »

Les États fédéraux disposent généralement d'un Parlement bicaméral afin de conférer la parole législative tant au peuple qu'aux états fédérés. C'est ici l'exemple du Sénat des États-Unis dans lequel chaque état se voit représenté par deux sénateurs. Or le pouvoir législatif, en France, se répartit entre une Assemblée nationale qui représente la population nationale et qui est élue au suffrage universel direct et un Sénat qui, comme l'énonce l'article 24 de la Constitution, « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». Ainsi présentée, la

¹ Accords repris dans la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

² Le droit de pétition permet aux citoyens de demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante locale.

³ Lors de son discours du 5 octobre 2012 devant les États généraux de la démocratie territoriale.

chambre haute du Parlement apparaît comme un indice fort du « semi-fédéralisme de fait ».

Certes, le bicamérisme est inégalitaire au profit de l'Assemblée nationale et le Sénat est souvent présenté telle une chambre seulement « super consultative »¹, voire, selon un ancien Premier ministre, telle une « anomalie parmi les démocraties »². Il ne peut – et c'est heureux – pas bloquer le fonctionnement des institutions politiques comme le purent, par le passé, d'autres chambre hautes ; tandis que l'Assemblée nationale a le dernier mot en matière législative et peut seule voter les motions de censure. Son rôle de représentant des collectivités territoriales, le Sénat l'exerce surtout – seulement ? – à l'occasion des révisions constitutionnelles pour lesquelles il se trouve sur un pied d'égalité avec la chambre basse. Malgré des critiques parfois acerbes³, la disparition du Sénat n'est cependant en aucun cas à l'ordre du jour et ses prérogatives se sont même vues renforcer par la réforme constitutionnelle de 2003 qui lui reconnaît la priorité d'examen des projets de loi touchant à la décentralisation et à l'organisation des collectivités territoriales (article 39 de la Constitution). Le Sénat est aujourd'hui conforté dans son rôle de représentant des collectivités. Et le récent rapport « Pour un renouveau démocratique »⁴, relayé par le Président de la République, de proposer la limitation du cumul des mandats parmi les hémicycles, ce qui peut s'expliquer par une volonté de limiter les conflits d'intérêts entre intérêt général et intérêts locaux.

Toutefois, certains auteurs soutiennent que le fonctionnement et le mode d'élection du Sénat n'en font guère le représentant des collectivités territoriales, malgré les termes employés dans la Constitution. Cette chambre représenterait le peuple indivisible d'une République indivisible et la France serait un État dont l'unité ne serait pas mise à mal par sa Chambre haute⁵. Seulement, il n'est pas certain que le Parlement ait besoin d'être, lui, divisé ; ni que la population nécessite d'être doublement représentée, tantôt directement, tantôt indirectement. Il est vrai, en revanche, que les collectivités sont représentées au Sénat français proportionnellement à leurs démographies, là où les états fédérés sont tous représentés au Sénat des États-Unis par deux sénateurs, qu'ils soient la Californie ou l'Alaska. De plus, les sénateurs américains bénéficient de mandats impératifs les liant véritablement et sans marge de manœuvre à leurs territoires ; tandis qu'en

¹ Notamment après que le Président de la République Charles De Gaulle ait recouru au référendum, le 27 avril 1969, afin de transformer cette chambre en un organe super consultatif.

² Lionel Jospin, *Le Monde*, 21 avril 1998.

³ En France, la seconde chambre est régulièrement l'objet d'une remise en cause qui dépasse la simple manifestation d'un quelconque antiparlementarisme. Cf. FIORENTINO K., *La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques*, Dalloz, coll. « Bibliothèque Parlementaire et Constitutionnelle », 2008, spéc. p. 599.

⁴ Rendu par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin ; remis au Président de la République le 09 novembre 2012.

⁵ Cf. ROBBE F., *La représentation des collectivités territoriales par le Sénat*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle », 2001.

France tout mandat impératif est expressément prohibé par l'article 27 de la Constitution.

Les chambres hautes des États fédéraux assurent une représentation pluraliste des entités fédérées. Elles représentent de façon spécifique et individuelle chacune des composantes de la fédération. Le bicamérisme fédéral permet donc aux états fédérés d'exprimer leur souveraineté résiduelle et de participer à l'exercice du pouvoir central, lequel, forcément, connaît des répercussions locales. Il va sans dire que le Sénat français n'a que peu en commun avec pareil modèle. À la lecture du texte de 1958, les sénateurs assurent la représentation globale de l'ensemble des collectivités territoriales et non la représentation de leurs collectivités territoriales respectives. Et le rapport « Pour un renouveau démocratique » de souligner que « les sénateurs représentent comme les députés la nation toute entière »¹. Il faut, enfin, souligner que la composition du collège électoral du Sénat, chargé d'élire les sénateurs, offre une surreprésentation écrasante des communes au détriment des départements et régions². Dans ces conditions, seul l'ensemble des collectivités peut être représenté et non chacune individuellement.

*

* *

La France est – et restera, quels que soient les apports du futur acte III de la décentralisation – un État unitaire-décentralisé. Les indices d'une tendance au fédéralisme relevés au sein de cette étude autorisent sans doute à constater l'émergence d'un « semi-fédéralisme de fait », mais ils ne peuvent en aucun cas amener à contester le caractère constitutionnellement unitaire de l'État. Ce dernier est donc unitaire dans les textes, l'histoire et les esprits et « semi-fédéral » dans les faits. Peut-être, à moyen ou long terme, une prochaine évolution consistera-t-elle à permettre au législateur de bloquer certains textes en tant qu'insusceptibles d'adaptations locales et à renvoyer aux collectivités, éventuellement sous le contrôle du préfet, l'application de nombre de textes. La décentralisation atteindrait alors son point culminant, aux frontières de l'unité étatique. Mais, quoi que l'avenir réserve, il faut bien avouer que le débat relatif à un possible « semi-fédéralisme de fait » ne sera toujours voué à n'agiter que la seule doctrine. Le constituant, lui, est ô combien plus pragmatique ; et il ne s'embarrasse guère de savoir quels adjectifs correspondent le mieux à la réalité de son œuvre.

¹ Chap. « Améliorer la représentativité du Sénat », p. 42.

² Les conseillers généraux et régionaux ne représentent aujourd'hui que respectivement 2,7 % et 1,2 % du collège. Dans son discours de Ménilmontant, le 23 avril 1875, Léon Gambetta qualifiait déjà le Sénat de la III^e République de « grand conseil des communes ».