

N° 23

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2011

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*relative aux créations ou augmentations de charges résultant pour les collectivités territoriales des prescriptions de l'État,*

PRESENTEE

Par Mme Nathalie GOULET,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Notre ancien collègue Alain LAMBERT avant son départ du Sénat avait fort opportunément déposé sur le Bureau du Sénat le 12 octobre 2010 une proposition de loi organique relative aux créations ou augmentations de charges résultant pour les collectivités territoriales des prescriptions de l'État (n° 29, 2010-2011). Cette proposition étant devenue caduque, j'ai estimé que la difficulté grandissante des relations financières entre l'État et les départements en rend l'examen très urgent. C'est pourquoi je vous la présente à nouveau.

La frontière entre le domaine de la loi et celui du règlement en matière de compensation des charges imposées aux collectivités territoriales reste empreinte d'incertitude.

La compétence du législateur n'est en effet clairement fixée, par l'article 72-2 de la Constitution, que pour les cas de transfert, de création ou d'extension de compétences (et, pour ces deux derniers cas, dans la mesure où ladite création ou extension a pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités).

En revanche, la Constitution ne règle pas la question de l'autorité responsable des modalités d'une éventuelle compensation lorsque l'État, notamment par l'exercice du pouvoir réglementaire, impose aux collectivités territoriales des charges nouvelles dans un domaine qui relève déjà de leurs compétences (et, de ce fait, en dehors de tout transfert, création ou extension). L'article 34, qui confère à la loi le soin de déterminer « les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » est par ailleurs trop elliptique pour apporter une réponse certaine.

Dans les faits, le pouvoir réglementaire s'est en quelque sorte implicitement arrogé – sans que le juge administratif y trouve à redire – la compétence, puisque c'est lui qui choisit, lorsqu'il impose de nouvelles charges aux collectivités, le montant de la compensation... systématiquement fixé à zéro.

Dans une proposition de loi (n° 18, 2011-2012) déposée parallèlement à la présente proposition de loi organique, un ensemble de dispositions sont présentées afin de garantir que, lorsqu'il prend une telle décision, le Gouvernement en assume la pleine responsabilité, conformément aux règles les plus élémentaires de la bonne gouvernance. Encore faut-il, pour que les dispositions en question conservent leur portée, que leur nature législative soit clairement établie. À défaut, elles pourraient tomber sous le coup d'une irrecevabilité ou, en cas d'adoption, donner lieu à un déclassement permettant au pouvoir réglementaire, et donc aux autorités qui en seraient les destinataires, de s'en affranchir.

Par ailleurs, et surtout, c'est à une question de principe essentielle pour nos règles de gouvernance qu'il convient d'apporter une réponse dépourvue de toute ambiguïté : l'intervention du législateur dans le domaine des compétences des collectivités territoriales peut-elle se limiter aux décisions de transfert, de création ou d'extension ? Est-il concevable qu'une telle décision autorise *ipso jure* le pouvoir exécutif à imposer unilatéralement aux collectivités territoriales des normes aux conséquences financières telles qu'elles amputent gravement leurs budgets et portent ainsi sérieusement préjudice à leur libre administration ?

Certes, des impératifs tels que le principe d'égalité et la solidarité nationale fournissent à l'État des raisons tout à fait légitimes d'intervenir dans des domaines relevant des compétences d'une catégorie de collectivités territoriales. Ces impératifs justifient ce que le Conseil constitutionnel appelle les « prérogatives de l'État », lesquelles ne sauraient nullement être remises en question. Mais ils doivent autant que possible être conciliés avec le principe constitutionnel de libre administration, dont le législateur a la charge de déterminer les principes fondamentaux. Cette nécessaire recherche de conciliation ne saurait s'effectuer en laissant le Parlement à l'écart.

La présente proposition de loi organique vise ainsi à assurer un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement sur les conséquences pour les finances des collectivités territoriales des normes que le pouvoir exécutif prescrit dans leur domaine de compétence.

Pour ce faire, elle se fonde sur l'article 34 de la Constitution. Celui-ci renvoie *in fine* au législateur organique le soin de préciser, voire de compléter, la liste des matières qui relèvent du domaine de la loi. Il est donc proposé, sur ce fondement, d'indiquer que les conditions dans lesquelles sont compensées les créations ou augmentations de charges résultant pour les collectivités territoriales ou pour leurs groupements, des

prescriptions de l'État dans des domaines qui leur ont été transférés relèvent des principes fondamentaux déterminés par la loi.

Tel est, Mesdames, Messieurs, l'objet de la proposition de loi organique qui vous est proposée ci-après.



## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article unique

- ① Au début du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article LO. 1611 ainsi rédigé :
- ② « *Art. LO. 1611.* – Les conditions dans lesquelles sont compensées les créations ou augmentations de charges résultant, pour les collectivités territoriales ou pour leurs groupements, des prescriptions de l'État dans des domaines qui leur ont été transférés ou attribuées relèvent des principes fondamentaux déterminés par la loi en application de l'article 34 de la Constitution. »