

N° 5

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> octobre 2019

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*pour le renforcement des libertés locales,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BAS, Mathieu DARNAUD, Bruno RETAILLEAU, Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Bernard BONNE, Mme Pascale BORIES, MM. Gilbert BOUCHET, Yves BOULOUX, Max BRISSON, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Mme Agnès CANAYER, M. Jean-Noël CARDOUX, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Patrick CHAIZE, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Mmes Marie-Christine CHAUVIN, Marta de CIDRAC, MM. Édouard COURTIAL, Pierre CUYPERS, Philippe DALLIER, René DANESI, Marc-Philippe DAUBRESSE, Mme Annie DELMONT-KOROPOULIS, M. Gérard DÉRIOT, Mmes Catherine DEROCHE, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, Catherine DI FOLCO, M. Alain DUFAUT, Mmes Catherine DUMAS, Nicole DURANTON, Dominique ESTROSI SASSONE, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mme Frédérique GERBAUD, MM. Bruno GILLES, Jordi GINESTA, Daniel GREMILLET, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Benoît HURÉ, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Muriel JOURDA, MM. Alain JOYANDET, Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Marc LAMÉNIE, Mmes Élisabeth LAMURE, Christine LANFRANCHI DORGAL, Florence LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme Christine LAVARDE, MM. Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Ronan LE GLEUT, Jean-Pierre LELEUX, Henri LEROY, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, Viviane MALET, MM. Didier MANDELLI, Jean-François MAYET, Mmes Marie MERCIER, Brigitte MICOULEAU, MM. Alain MILON, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Patricia MORHET-RICHAUD, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Philippe NACHBAR, Mme Sylviane NOËL, MM. Olivier PACCAUD, Philippe PAUL, Philippe PEMEZEC, Stéphane PIEDNOIR, Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Mme Sophie PRIMAS, M. Christophe PRIOU, Mmes Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, Françoise RAMOND, MM. Jean-François RAPIN, Damien REGNARD, André REICHARDT, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Hugues SAURY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Vincent SEGOUIN, Bruno SIDO, Jean SOL, Mmes Claudine THOMAS, Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Jean-Pierre VIAL et Jean Pierre VOGEL,

Sénateurs

*(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,

L'enchaînement des réformes territoriales menées au cours des deux dernières décennies a débouché sur une impasse.

En premier lieu, au nom de l'efficacité de l'action publique et d'une supposée modernité, ces réformes ont affaibli les deux niveaux de collectivités hérités de la Révolution française, les communes et les départements, au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des régions. Mais plusieurs lois adoptées entre 2009 et 2015 ont simultanément conduit à un élargissement territorial considérable de ces deux derniers échelons, qui rend très difficile l'exercice de leurs compétences et les a privés de l'*affectio societatis* sans lequel la démocratie locale dépérit. Il y avait sans doute quelque aberration à estimer que les lycées de Troyes seraient mieux gérés depuis Strasbourg que depuis Reims, ou les transports scolaires des Deux-Sèvres depuis Bordeaux que depuis Niort... À l'inverse, certaines compétences qui doivent être exercées à une échelle raisonnablement large, par une collectivité disposant de moyens suffisants, ont été confiées aux intercommunalités à fiscalité propre qui, notamment en milieu rural, n'en ont pas toujours les moyens.

En deuxième lieu, la suppression de la compétence générale des départements et des régions, motivée par le souci d'éviter les « *doublons* » et de réduire la dépense publique, est appliquée de manière si rigide qu'elle empêche les autorités locales de répondre efficacement aux besoins de leurs administrés. De la même façon, les compétences transférées aux départements lors de l'acte II de la décentralisation et les compétences attribuées aux maires, notamment en matière d'urbanisme, sont enfermées dans de telles contraintes réglementaires que l'initiative locale se réduit de plus en plus à la mise en œuvre strictement encadrée de politiques nationales.

En troisième lieu, à la suite de la crise financière de la fin des années 2000, les collectivités territoriales ont été soumises à une sévère cure d'amaigrissement. La dotation globale de fonctionnement est ainsi passée de 41,5 milliards d'euros en 2013 à 27 milliards en 2019, soit une baisse de 35 %. Depuis le début de la législature actuelle, il a été mis fin à la baisse de dotations en euros courants, mais l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités a été très strictement encadrée par la loi et les collectivités les plus importantes ont été contraintes, sous peine de sanctions financières, de conclure avec l'État des contrats de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement qui conduisent les représentants de l'État à exercer un contrôle d'opportunité de fait sur les choix de gestion des autorités locales.

Ainsi les libertés locales sont-elles doublement restreintes, d'une part par l'excès de normes réglementaires et, d'autre part, par l'assèchement des ressources propres et la réduction des dotations des collectivités territoriales.

Représentant des collectivités territoriales au titre de l'article 24 de la Constitution, le Sénat a formulé depuis l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », de nombreuses propositions visant à raffermir les libertés locales et à « laisser respirer les territoires ». De même, le Sénat a proposé de fortifier le bloc communal et de faciliter l'exercice des mandats locaux.

Le Gouvernement a repris à son compte certaines de ces propositions, notamment dans son projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, déposé le 17 juillet dernier sur le bureau du Sénat.

À bien des égards, ce projet de loi se limite, toutefois, à modifier par des dispositions éparses et sans vision d'ensemble le droit des collectivités territoriales. Composantes essentielles de notre démocratie, les collectivités ont aujourd'hui besoin de mesures plus fortes.

Afin de renouer avec le véritable esprit de la décentralisation et de donner aux acteurs locaux les moyens de répondre aux attentes des citoyens, il est proposé un ensemble cohérent composé de trois textes : une proposition de loi constitutionnelle, une proposition de loi organique et deux propositions de loi « ordinaire », l'une relative aux compétences, l'autre relative au scrutin régional. S'inspirant des récentes propositions du Sénat et des remontées du terrain, ces textes visent à donner un nouveau souffle à la décentralisation en abordant toutes les facettes de la libre administration des collectivités territoriales : l'exercice et la répartition des

compétences, les modalités d'élection des élus locaux, la lutte contre l'inflation normative et l'autonomie financière.

En cohérence avec la proposition de loi constitutionnelle, la présente proposition de loi organique comporte quatre articles poursuivant trois objectifs : enrichir les études d'impact, mettre en œuvre le droit à la différenciation territoriale et renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'**article 1<sup>er</sup>** vise à étoffer les études d'impact pour mieux mesurer les conséquences des nouvelles normes et lutter contre l'inflation normative, qui pèse trop souvent sur le quotidien des élus locaux et des administrés. Il s'inspire des travaux menés par le Sénat depuis plusieurs années dans l'optique d'améliorer l'information du Parlement sur les conséquences des projets gouvernementaux<sup>1</sup>.

L'**article 1<sup>er</sup>** tend à préciser que les études d'impact comportent des développements spécifiques sur les collectivités territoriales. Elles expliciteraient également les modalités de mise en œuvre du mécanisme de compensation des charges (article 72-2 de la Constitution), en application du principe « *Qui décide paie* ».

En outre, les études d'impact préciseraient dans quelle mesure les projets de loi participent aux efforts de simplification du droit. Elles dresseraient la liste des normes qu'il est proposé d'abroger en contrepartie d'une nouvelle loi, par cohérence avec la proposition n° 15 du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle<sup>2</sup>.

Les avis du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) seraient inclus dans les documents rendant compte de l'étude d'impact, confortant ainsi le travail du CNEN pour lutter contre l'inflation normative.

En complément, l'**article 1<sup>er</sup>** vise à étendre ces nouvelles obligations aux projets de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances.

Enfin, le Parlement disposerait de davantage de temps pour saisir le Conseil constitutionnel : un mois à compter du dépôt du projet de loi, contre 10 jours aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> Voir notamment la proposition de loi organique tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements (adoptée par le Sénat le 7 octobre 2013) et la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi (adoptée par le Sénat le 7 mars 2018).

<sup>2</sup> 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, rapport fait par M. François Pillet au nom du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, janvier 2018.

L'**article 2** tend à mettre en œuvre le droit à la différenciation territoriale, en cohérence avec la proposition de loi constitutionnelle. Les collectivités territoriales pourraient plus facilement déroger aux lois ainsi qu'aux règlements, pour un objet limité et sans remettre en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

D'une part, cet article vise à assouplir la mise en œuvre des expérimentations locales, dont la durée est aujourd'hui limitée à cinq ans, renouvelable une fois pour une durée de trois ans. Désormais, le législateur serait libre de fixer la durée de l'expérimentation. Elle pourrait ainsi dépasser huit années, notamment lorsque le dossier est particulièrement complexe ou lorsque l'évaluation des résultats nécessite plus de temps.

D'autre part, les dérogations accordées aux collectivités territoriales pourraient revêtir un caractère permanent.

À l'issue de l'expérimentation et au vu de son évaluation, ces dérogations pourraient être :

- pérennisées pour tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ;

- étendues, dans les mêmes conditions, à d'autres collectivités territoriales.

Conformément à l'article L.O. 5111-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ces dispositions s'appliqueraient également aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales, ce qui inclut les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'**article 3** vise à opérer une coordination avec la disposition de la proposition de loi constitutionnelle autorisant l'articulation des élections départementales et régionales. Pour le parrainage des candidats à l'élection présidentielle, les conseillers régionaux seraient directement rattachés à leur circonscription d'élection, sans nécessité de le préciser au sein de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962<sup>3</sup>. La proposition de loi « ordinaire » tend, en effet, à créer des circonscriptions départementales en lieu et place des actuelles sections électorales.

---

<sup>3</sup> Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Par cohérence avec la proposition de loi constitutionnelle, l'**article 4** vise à substituer, aux articles L.O. 1114-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, la référence au produit des impositions de toute nature dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, à la notion trop extensive de « ressources propres ». En outre, une règle serait établie afin d'éviter que la baisse des dotations de l'État aux collectivités n'ait pour effet d'augmenter artificiellement la part du produit des recettes fiscales locales dans la totalité de leurs ressources. Rappelons que la dotation globale de fonctionnement du bloc communal a baissé de près d'un quart au cours du quinquennat précédent, les collectivités territoriales dans leur ensemble supportant une part démesurée de l'effort de redressement des finances publiques<sup>4</sup>. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que leurs ratios d'autonomie financière se soient améliorés...

Pour plus de clarté, l'**article 5** vise à actualiser l'article L.O. 141-1 du code électoral pour préciser, conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 27 janvier 2014<sup>5</sup>, que le mandat parlementaire est incompatible avec la qualité de président et de vice-président de la métropole de Lyon.

---

<sup>4</sup> Selon le rapport n° 56 (2017-2018) de notre collègue Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la diminution du déficit public entre 2013 et 2016 est ainsi imputable aux deux tiers aux administrations publiques locales, alors qu'elles représentaient moins de 20 % de la dépense .

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014.



## Proposition de loi organique pour le renforcement des libertés locales

### Article 1<sup>er</sup>

- ① La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 8 est ainsi modifié :
  - ③ a) Le huitième alinéa est ainsi modifié :
    - ④ – après le mot : « intéressées, », sont insérés les mots : « en particulier pour les collectivités territoriales, » ;
    - ⑤ – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Ces documents précisent également les modalités de mise en œuvre de l'article 72-2 de la Constitution ; »
  - ⑥ b) Après le neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
    - ⑦ « – l'apport des dispositions envisagées en matière de simplification et, en cas de création d'une nouvelle norme, les normes dont l'abrogation est proposée, ainsi que les économies de charges en résultant ; »
  - ⑧ c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
    - ⑨ « Les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales sont également inclus, le cas échéant, dans les documents rendant compte de l'étude d'impact. » ;
- ⑩ 2° L'article 9 est ainsi modifié :
  - ⑪ a) Au premier alinéa, le mot : « dix » est remplacé par le mot : « trente » ;
  - ⑫ b) Au second alinéa, les mots : « jusqu'au dixième jour qui précède le début » sont remplacés par les mots : « jusqu'à l'ouverture » ;
- ⑬ 3° À la première phrase du deuxième alinéa de l'article 11, les références : « septième alinéas et à l'avant-dernier » sont remplacées par les références : « huitième alinéas, aux dixième à douzième alinéas et au dernier ».

## Article 2

- ① Le chapitre III du titre unique du livre I<sup>er</sup> de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Droit à la différenciation territoriale » ;
- ③ 2° Le premier alinéa de l'article L.O. 1113-1 est ainsi modifié :
  - ④ a) La référence : « quatrième » est remplacée par la référence : « huitième » ;
  - ⑤ b) Les mots : « , qui ne peut excéder cinq ans, » sont supprimés ;
- ⑥ 3° Les quatre premiers alinéas de l'article L.O. 1113-6 sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :
  - ⑦ « Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, les dérogations aux dispositions législatives accordées en application du huitième alinéa de l'article 72 de la Constitution peuvent être :
  - ⑧ « 1° Pérennisées pour tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ;
  - ⑨ « 2° Étendues, dans les mêmes conditions, à d'autres collectivités territoriales. » ;
- ⑩ 4° L'article L.O. 1113-7 est ainsi modifié :
  - ⑪ a) À la première phrase du premier alinéa, la référence : « quatrième » est remplacée par la référence : « huitième » ;
  - ⑫ b) Le dernier alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
    - ⑬ « Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, les dérogations aux dispositions réglementaires accordées en application du huitième alinéa de l'article 72 de la Constitution peuvent être :
    - ⑭ « 1° Pérennisées pour tout ou partie des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation ;
    - ⑮ « 2° Étendues, dans les mêmes conditions, à d'autres collectivités territoriales. »

### Article 3

La cinquième phrase du troisième alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est supprimée.

### Article 4

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L.O. 1114-2 est ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L.O. 1114-2.* – Pour la catégorie des communes, le produit des impositions de toute nature dont la loi autorise celles-ci à fixer l'assiette, le taux ou le tarif est augmenté du produit des impositions de toute nature dont la loi autorise les établissements publics de coopération intercommunale à fixer l'assiette, le taux ou le tarif. » ;
- ④ 2° L'article L.O. 1114-3 est ainsi modifié :
- ⑤ *a)* Au premier alinéa, les mots : « des ressources propres » sont remplacés par les mots : « du produit des impositions de toute nature dont la loi autorise celles-ci à fixer l'assiette, le taux ou le tarif » et les mots : « ces dernières » sont remplacés par les mots : « ce produit » ;
- ⑥ *b)* Le dernier alinéa est ainsi rédigé :
- ⑦ « Pour l'application du présent article, le montant des concours financiers attribués par l'État à une catégorie de collectivités au titre d'un exercice budgétaire, pris en compte pour le calcul de la totalité des ressources de cette même catégorie de collectivités au titre du même exercice, ne peut être inférieur à un montant de référence égal au montant des concours financiers attribués par l'État à ladite catégorie de collectivités au titre de l'année 2019. » ;
- ⑧ 3° L'article L.O. 1114-4 est ainsi modifié :
- ⑨ *a)* Aux premier et second alinéas, les mots : « des ressources propres » sont remplacés par les mots : « du produit des impositions de toute nature dont la loi autorise celles-ci à fixer l'assiette, le taux ou le tarif » ;
- ⑩ *b)* Au même second alinéa, après le mot : « fixées », sont insérés les mots : « à l'article 72-2 de la Constitution et » et après la référence : « L.O. 1114-3 », sont insérés les mots : « du présent code ».

## **Article 5**

Le 3° de l'article L.O. 141-1 du code électoral est complété par les mots :  
« ou du conseil de la métropole de Lyon ».