

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 2002

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'organisation décentralisée de la République,

Par M. René GARREC,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : **24** rect., **27** et T.A. **26** (2002-2003)
Deuxième lecture : **83** (2002-2003)

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : **369**, **376**, **377** et T.A. **42**

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES POUVOIRS	5
A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : UNE RÉFORME ÉQUILIBRÉE	5
1. <i>Des garanties supplémentaires pour les collectivités territoriales</i>	5
2. <i>Quelques compléments et clarifications</i>	6
B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES COMPLÉMENTS UTILES	7
1. <i>Plusieurs dispositions adoptées conformes</i>	7
2. <i>Des modifications importantes</i>	8
II. UN CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER RÉNOVÉ ET ASSOULI	9
A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : LA CLARIFICATION ET LA SÉCURISATION DU CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER	10
1. <i>Les clarifications visant à apaiser certaines craintes</i>	10
2. <i>La sécurisation de certaines procédures</i>	12
B. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	12
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER CONFORME LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• Article 3 (art. 39 de la Constitution) Dépôt en premier lieu au Sénat des projets de loi relatifs aux collectivités territoriales	15
• Article 4 (art. 72 de la Constitution) Libre administration des collectivités territoriales	18
• Article 6 (art. 72-2 inséré dans la Constitution) Autonomie financière des collectivités territoriales	23
• Article 7 (art. 72-3 et 72-4 insérés dans la Constitution) Régime des collectivités situées outre-mer	27
• Article 8 (art. 73 de la Constitution) Régime des départements et régions d'outre-mer	30
TABLEAU COMPARATIF	32

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 5 décembre 2002, sous la présidence de M. Patrice Gélard, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de M. René Garrec, président, à l'examen en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

M. le Président René Garrec, rapporteur, a indiqué que cinq articles du projet de loi restaient en discussion à l'issue de la première lecture.

Il a rappelé que le Sénat, saisi en premier lieu d'un texte de onze articles, en avait adopté un sans modification, amendé les dix autres et inséré un article additionnel, adoptant au total 34 amendements essentiellement destinés à conforter l'équilibre de la réforme constitutionnelle.

Après avoir exposé la teneur de ces apports, **M. le Président René Garrec, rapporteur**, a déclaré que l'Assemblée nationale avait approuvé l'économie du texte qui lui avait été transmis, adoptant sept articles conformes, et lui avait apporté, par 15 amendements, des compléments et des précisions utiles, à l'exception de la limitation du champ des projets de loi devant être obligatoirement déposés en premier lieu au Sénat.

M. le Président René Garrec, rapporteur, a estimé qu'au terme de ces débats, longs et souvent passionnés, la nouvelle architecture des pouvoirs voulue par le Président de la République permettrait de donner aux collectivités territoriales la place qu'elles méritaient dans les institutions et les moyens qui leur manquaient pour jouer pleinement leur rôle dans la réforme des structures administratives, la modernisation des services publics et l'approfondissement de la démocratie locale.

Il a déclaré qu'il était temps d'ouvrir l'Acte deux de la décentralisation, d'engager rapidement l'indispensable réforme des finances locales et le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales.

Après un large débat, la commission a décidé d'adopter **conforme** le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Conformément à l'engagement pris par M. le Président de la République pendant la campagne présidentielle, ce texte propose un modèle novateur « *entre l'étatisme jacobin et le fédéralisme importé.* »

La révision constitutionnelle vise à introduire, selon l'expression employée par M. le Premier ministre devant le Sénat¹, « *cinq leviers de changement* » : le principe de subsidiarité, qui légitimera les transferts de compétences ; le droit à l'expérimentation de l'Etat et des collectivités territoriales, précieux instrument au service de la modernisation de l'administration ; la péréquation, chargée d'assurer l'équité entre les territoires ; l'autonomie financière, sans laquelle il n'est point d'initiatives ; l'appel au citoyen, destiné à revivifier la démocratie locale.

Après cinq jours de séance, près de 34 heures de débats et l'examen de 228 amendements en première lecture, le Sénat a approuvé le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République le 6 novembre dernier.

Il a adopté 34 amendements destinés, pour la plupart, à conforter l'équilibre de la réforme : équilibre entre le maintien de l'indivisibilité de la République et la libération des initiatives locales ; entre le développement de la démocratie participative et la préservation du rôle irremplaçable de la démocratie représentative ; entre la mise en synergie des actions communes des collectivités territoriales et le respect du principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre ; entre la garantie de l'autonomie financière locale et le développement de la solidarité nationale grâce à des mécanismes de péréquation ; enfin, entre l'ancrage dans la République des collectivités situées outre-mer et leurs aspirations légitimes à des statuts différenciés.

¹ *Journal officiel des débats du Sénat – Séance du 29 octobre 2002 – pp. 3212 à 3215.*

Saisie à son tour du projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale lui a consacré six jours et 43 heures 30 de débats en séance publique. Elle a adopté 15 amendements qui ont contribué, eux aussi, à améliorer la rédaction du texte.

Au terme de ces débats longs et souvent passionnés, la nouvelle architecture des pouvoirs voulue par M. le Président de la République permettra de donner aux collectivités territoriales la place qu'elles méritent dans nos institutions et les moyens qui leur manquent pour jouer pleinement leur rôle dans la réforme des structures administratives, la modernisation des services publics et l'approfondissement de la démocratie locale.

Il est temps désormais d'ouvrir l'Acte deux de la décentralisation, d'engager rapidement l'indispensable réforme des finances locales et le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales.

I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES POUVOIRS

Les travaux du Sénat et de l'Assemblée nationale en première lecture ont permis d'améliorer sensiblement la rédaction du projet de loi constitutionnelle.

Saisi d'un texte de onze articles, le Sénat avait adopté un article sans modification, amendé les dix autres et inséré un article additionnel. L'Assemblée nationale en ayant adopté sept conformes, **cinq articles restent en discussion** au terme de la première lecture.

A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : UNE RÉFORME ÉQUILIBRÉE

Le Sénat a approuvé le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République en cherchant à mieux assurer l'équilibre de la réforme. Il a offert des garanties supplémentaires aux collectivités territoriales et apporté au texte quelques clarifications et compléments.

1. Des garanties supplémentaires pour les collectivités territoriales

Ainsi, tout en permettant à la loi de désigner une collectivité « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées, le Sénat a inscrit dans la Constitution le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (**article 4**).

S'il a jugé prématuré de reconnaître la qualité de collectivité territoriale de la République aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il a ouvert aux **groupements** de collectivités la possibilité d'être habilités à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences (**article 4**).

Soucieux de concilier le droit de pétition avec le bon fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, il a permis aux électeurs de demander l'inscription d'une question relevant de sa compétence à l'ordre du jour d'une assemblée locale, celle-ci demeurant libre d'y donner suite (**article 5**).

Enfin, il a entièrement réécrit l'**article 6** du projet de loi constitutionnelle, relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, principalement afin de : clarifier la notion de **ressources propres** en excluant de leur calcul les **dotations entres collectivités** ; prévoir la compensation des **charges** induites par la création de **compétences nouvelles**, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie ; préciser que les dispositifs de **péréquation** sont destinés à compenser l'ensemble des inégalités entre collectivités territoriales, et non les seules inégalités de ressources.

2. Quelques compléments et clarifications

Par ailleurs, le Sénat a apporté quelques compléments et clarifications au projet de loi constitutionnelle.

Il a inséré un **article premier bis** modifiant l'article 34 de la Constitution afin d'y substituer l'expression de collectivités territoriales à celle de collectivités locales et, ainsi, de mettre fin à une distinction désuète.

A l'**article 2**, le Sénat a précisé que les expérimentations prévues par la loi ou le règlement devront avoir un objet et une durée limités. Elles constitueront un instrument précieux au service de la modernisation de l'Etat, en particulier de l'institution judiciaire.

A l'**article 3** il a prévu que les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France devront lui être soumis en premier lieu. En effet, aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales et des Français de l'étranger.

B. LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES COMPLÉMENTS UTILES

L'Assemblée nationale a approuvé l'économie du texte qui lui a été transmis. Elle lui a apporté des compléments et des précisions utiles et a limité le champ des projets de lois devant être obligatoirement déposés en premier lieu au Sénat.

1. Plusieurs dispositions adoptées conformes

Les articles premier, premier *bis*, 2 et 5 du projet de loi constitutionnelle ¹.

Adopté sans modification par le Sénat en première lecture, après un débat passionné, l'**article premier** tend à inscrire le principe selon lequel **l'organisation de la République est décentralisée** à l'article premier de la Constitution, aux côtés notamment de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi. Cette disposition vise à consacrer symboliquement la décentralisation et à marquer l'irréversibilité du processus.

L'**article 5** tend, quant à lui, à insérer un article 72-1 dans la Constitution afin de **renforcer la démocratie participative locale** à travers :

- l'instauration d'un **droit de pétition** par lequel les électeurs pourront, dans les conditions fixées par la loi, demander 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 pourront soumettre des projets de délibération ou d'acte relevant de leur compétence à la décision des électeurs ;

- l'institution d'une procédure de **consultation des électeurs** lorsqu'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**, dans les conditions prévues par la loi.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé devant l'Assemblée nationale que **les ressortissants communautaires pourront participer à l'exercice du droit de pétition et aux consultations organisées dans les seules communes**, et non dans les autres collectivités

¹ Elle a également adopté conformes les articles 9, 10 et 11, présentés dans le II.

territoriales, dans la mesure où, aux termes de l'article 88-3 de la Constitution, ils peuvent bénéficier, sous réserve de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales¹.

Notons qu'en l'absence de mention explicite, les **groupements de collectivités territoriales**, qui se sont vu reconnaître le bénéfice des nouvelles dispositions de la Constitution relatives au droit à l'expérimentation locale et à la désignation de « chefs de file » pour l'exercice de compétences croisées, ne devraient pas pouvoir recourir à ces instruments de démocratie directe locale.

2. Des modifications importantes

L'Assemblée nationale a modifié l'**article 3** du projet de loi constitutionnelle afin, d'une part, de limiter aux seuls **projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales** et aux projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France l'obligation d'un dépôt en premier lieu au Sénat, d'autre part, de garantir le **droit d'amendement** du Gouvernement lorsque ces textes lui seront soumis en première lecture.

Se référant à la structure du code général des collectivités territoriales, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a déclaré en séance publique que l'organisation des collectivités territoriales concernait le choix de leur **nom**, la détermination des règles relatives à leurs **organes** et à leurs **actes**, ainsi que la fixation de leurs **limites territoriales**.

Confirmant son analyse, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, a indiqué que cette notion ne recouvrait **pas les modes de scrutin**. Il a également estimé, sous réserve de vérification, que les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation de la **Nouvelle-Calédonie** ne devraient pas être soumis à l'obligation d'un dépôt en premier lieu au Sénat², ce qui paraît contredire l'affirmation faite devant notre assemblée par Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, selon laquelle la Nouvelle-Calédonie est une collectivité territoriale.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié l'**article 4** du projet de loi constitutionnelle, afin d'ouvrir aux **groupements** de collectivités territoriales la possibilité de se voir confier par la loi le rôle de « **chefs de file** » pour l'exercice de compétences croisées.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du vendredi 22 novembre 2002.*

² *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du vendredi 22 novembre 2002.*

A l'**article 6**, elle a précisé que toute création et toute **extension de compétences** ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales devra être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances de l'Assemblée et rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnelle, a fait valoir que la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie s'apparentait moins à une création qu'à une extension de compétences, dans la mesure où les départements étaient auparavant gestionnaires de la prestation spécifique dépendance.

L'Assemblée nationale a également indiqué que la loi devra prévoir des dispositifs de **péréquation** destinés à **favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales**, et non à compenser les inégalités entre collectivités.

Cette rédaction semble inspirée de celle du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, issue de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* »

M. Pierre Méhaignerie a estimé, d'une part, que la notion d'égalité était mieux définie que celle d'inégalités, d'autre part, que le terme « favoriser » excluait plus clairement que l'expression « compenser » toute obligation de compensation intégrale.

II. UN CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER RÉNOVÉ ET ASSOULI

Les articles 7 à 10 du projet de loi constitutionnelle définissent un cadre constitutionnel rénové pour l'outre-mer. Celui-ci propose une nouvelle classification juridique des collectivités territoriales et tend à permettre l'élaboration de statuts « sur mesure » tenant compte de la diversité des situations et des souhaits de ces collectivités.

Sur le premier point, le texte consacre l'existence des régions d'outre-mer dans la Constitution et solde la disparition de la catégorie des territoires d'outre-mer, la seule survivance de cette catégorie demeurant les Terres australes et antarctiques françaises en vertu de l'article premier de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955.

Il définit deux catégories juridiques relevant respectivement de l'article 73 et de l'article 74 de la Constitution, le critère discriminant tenant au régime législatif applicable. En effet, les départements et régions d'outre-mer, régis par l'article 73, sont soumis au principe de l'assimilation législative tandis que les collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74, relèvent totalement ou partiellement du principe de la spécialité législative. Cette nouvelle catégorie constitutionnelle des « collectivités d'outre-mer » regroupe la Polynésie française, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. La Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII qui lui est spécifique, reste étrangère à cette répartition, bien qu'elle soit gouvernée par le principe de la spécialité législative.

Outre cette rationalisation par l'instauration d'une nouvelle classification juridique, le projet de loi assouplit le cadre constitutionnel de l'outre-mer de façon à offrir une plus grande liberté de choix aux populations concernées et à permettre au législateur de concevoir des statuts « cousus main », adaptés à la diversité qui caractérise l'outre-mer.

A. LE TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT : LA CLARIFICATION ET LA SÉCURISATION DU CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER

Sur ce volet du projet de loi constitutionnelle, le Sénat a opéré des clarifications et ajouté de nouvelles garanties.

1. Les clarifications visant à apaiser certaines craintes

Le Sénat a précisé dans la Constitution que **la nouvelle collectivité territoriale** issue de la fusion d'un département et d'une région d'outre-mer **restera régie par l'article 73**, et non par l'article 74, afin de ne pas bloquer des évolutions institutionnelles demandées par des électeurs cependant désireux de continuer à relever du principe de l'assimilation législative (**article 7**).

Il a **mentionné la Nouvelle-Calédonie** dans le titre XII de la Constitution pour qu'elle puisse bénéficier des avancées prévues pour les autres collectivités territoriales de la République : désignation de « chefs de file » pour l'exercice de compétences croisées, droit de pétition, référendum local... Il serait en effet paradoxal que la Nouvelle-Calédonie, du seul fait qu'elle est régie par un titre autonome de la Constitution, ne puisse détenir des prérogatives au moins équivalentes à celles dévolues aux autres collectivités territoriales de la République (**article 7**).

Le Sénat a **autorisé une partie d'une collectivité située outre-mer** -tel pourrait être le cas, par exemple, de Saint-Barthélemy- **à changer de régime, sous réserve du consentement préalable soit de ses seuls électeurs, soit de l'ensemble des électeurs de la collectivité concernée** -la Guadeloupe en l'occurrence- (**article 7**).

Il a prévu qu'une assemblée locale ne pourra être habilitée à exercer un **pourvoir normatif dans le domaine de la loi**, par dérogation au principe de l'assimilation législative, que dans un **nombre limité de matières**, afin de bien indiquer que cette possibilité, auparavant propre aux territoires d'outre-mer et reprise par le projet de loi pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, devra demeurer exceptionnelle (**article 8**).

La Réunion n'aura pas la possibilité d'exercer un pouvoir normatif dans des domaines relevant de la loi, afin de respecter la volonté manifestée par les Réunionnais.

Le Sénat a précisé que le **contrôle juridictionnel spécifique** exercé sur les actes de l'assemblée délibérante d'une collectivité d'outre-mer intervenant dans des matières qui, en métropole, relèvent du domaine de la loi, pourra être organisé **devant le Conseil d'Etat (article 9)**. S'agissant d'actes qui demeurent de nature réglementaire, il est en effet apparu préférable, en définitive, de réserver leur contrôle à cette juridiction.

Il a également précisé que, parmi les **titulaires du droit de saisine du Conseil constitutionnel pour la mise en œuvre de la procédure de déclassement** d'une loi empiétant sur le domaine de compétence d'une collectivité dotée de l'autonomie, figureront les autorités de cette collectivité (**article 9**).

Il a substitué à la notion d'association d'une collectivité dotée de l'autonomie à l'exercice des **compétences conservées par l'Etat** celle de la **participation de la collectivité à cet exercice, sous le contrôle de l'Etat**. Cette modification, tout en garantissant la conservation par l'Etat de la maîtrise de ses compétences, devrait permettre à la collectivité de proposer sa participation, en particulier lorsque celle-ci est de nature à conforter la mise en œuvre de ses propres compétences (**article 9**).

Enfin, le Sénat a prévu que le second tour du scrutin présidentiel aura lieu **le quatorzième jour suivant le premier tour**, et non dans les deux semaines qui suivent, afin de garantir le délai actuel tout en tenant compte du décalage horaire pour les collectivités d'outre-mer (**article 11**).

2. La sécurisation de certaines procédures

Afin d'accroître les garanties relatives à certaines procédures, le Sénat a subordonné à une **habilitation du législateur** la possibilité pour les départements et régions d'outre-mer de prendre des règlements dans des matières législatives relevant des compétences de l'Etat. En effet, une telle habilitation est déjà prévue s'agissant de la possibilité pour les assemblées locales d'adapter elles-mêmes les lois et règlements (**article 8**).

Il a permis à une **loi organique** de **préciser et compléter les matières régaliennes ne pouvant faire l'objet d'un transfert** aux assemblées locales, afin de montrer le caractère exceptionnel d'un tel transfert de pouvoir normatif (**article 8**).

Il a **interdit toute possibilité d'adaptation et de réglementation** par les collectivités régies par l'article 73 dans le domaine de la loi, **lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique**. Une telle limitation étant déjà prévue en matière d'expérimentation, elle semblait indispensable s'agissant de dispositions pérennes (**article 8**).

Enfin, le Sénat a prévu que les **ordonnances** prises par le Gouvernement pour l'actualisation du droit applicable outre-mer en vertu de l'habilitation permanente résultant du nouvel article 74-1 devront faire l'objet d'une **ratification expresse par le Parlement** dans un délai de dix-huit mois à compter de leur publication, à peine de caducité (**article 10**).

L'obligation de ratifier expressément les ordonnances prises sur le fondement de cette habilitation constitutionnelle permettra au Parlement, dessaisi en amont, d'exercer un droit de regard sur le contenu des ordonnances mais, surtout, évitera que des pans entiers du droit positif ayant valeur législative en métropole ne conservent une valeur seulement réglementaire outre-mer, avec le risque permanent de contestation devant le juge administratif.

La ratification expresse, dont l'initiative pourra émaner tant du Gouvernement que des assemblées, permettra de réduire la confusion dans la hiérarchie des normes outre-mer et d'assurer une meilleure sécurité juridique.

B. LES APPORTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a entériné les clarifications adoptées par le Sénat, en adoptant sans modification les articles 9, 10 et 11 du projet de loi constitutionnelle.

Elle a néanmoins apporté quelques précisions aux articles 7 et 8 :

- en prévoyant que la **République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer**, afin de contrer la décision du Conseil constitutionnel n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la Corse, dans laquelle il distinguait le peuple français des peuples d'outre-mer, et de marquer l'ancrage des populations d'outre-mer dans la République (**article 7**) ;

- en **étendant** aux compétences d'une collectivité territoriale le **champ d'application de la procédure de consultation** par le Président de la République des électeurs de cette collectivité (**article 7**) ;

- en **interdisant d'habiliter** les assemblées locales à adopter des lois et règlements ou à exercer un pouvoir normatif dans leurs domaines lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'un droit constitutionnellement garanti (**article 8**).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER CONFORME LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Votre commission des Lois vous propose d'adopter conforme le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Les travaux des deux assemblées en première lecture ont permis de parfaire l'équilibre d'une réforme dont votre rapporteur a déjà souligné la **nécessité** et l'**urgence**.

Comme le faisait justement observer M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice : « *La place des collectivités territoriales dans la Constitution est actuellement trop modeste : un seul article scelle, dans le titre relatif aux collectivités territoriales, le sort des collectivités métropolitaines ; trois autres articles concernent les collectivités d'outre-mer ; un titre spécifique régit la Nouvelle-Calédonie*¹. » Certes, au fil des années, le Conseil constitutionnel a défini les contours du principe de libre administration des collectivités territoriales, mais sans véritablement en assurer une protection efficace.

Désormais, fort de **huit articles**, le titre XII de la Constitution sera à la mesure du rôle primordial des collectivités territoriales dans la vie démocratique et économique de notre pays. Ses dispositions prendront appui

¹ *Journal officiel des débats du Sénat – séance du 29 octobre 2002 – p. 3213.*

sur l'affirmation solennelle, à l'article premier de la loi fondamentale, du principe selon lequel l'organisation de la République est décentralisée.

La révision de la Constitution constituera ainsi à la fois le **socle** et le **tremplin** d'un mouvement de décentralisation fort et durable. Le Parlement examinera au printemps prochain les projets de lois organiques et ordinaires destinés à mettre en œuvre les dispositions de la loi fondamentale et à octroyer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales.

Pour réussir, cette étape de la décentralisation devra s'accompagner d'une profonde réforme de l'Etat, sans cesse annoncée mais trop longtemps différée. Comme le soulignait M. Michel Crozier dès 1992 : « *si l'Etat central ne change pas, la décentralisation perd l'essentiel de sa vertu.* »

La lettre adressée par M. le Premier ministre aux préfets de région montre, s'il en était encore besoin, qu'il travaille en ce sens.

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter conforme le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

(art. 39 de la Constitution)

Dépôt en premier lieu au Sénat des projets de loi relatifs aux collectivités territoriales

Dans la rédaction initiale du projet de loi déposé par le Gouvernement, cet article tendait à compléter le second alinéa de l'article 39 de la Constitution, afin de prévoir l'examen en premier lieu par le Sénat des projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences ou leurs ressources.

- Sur proposition de notre collègue Christian Cointat, et après que votre commission des Lois et le Gouvernement s'en furent remis à sa sagesse, le Sénat avait, en première lecture, étendu cette priorité d'examen aux **projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France**. L'article 24 de la Constitution dispose en effet que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales et de nos compatriotes de l'étranger.

Le Sénat avait également adopté un **amendement rédactionnel** présenté par votre commission des Lois et accepté par le Gouvernement.

- En première lecture, sur proposition de sa commission des Lois et de M. Jean-Luc Warsmann et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a limité aux **projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et aux projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France l'obligation d'un dépôt en premier lieu au Sénat**.

M. Pascal Clément, président de la commission des Lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a déclaré en séance publique que, selon la structure du code général des collectivités territoriales, le terme d'organisation recouvrait le **choix du nom des collectivités territoriales, la détermination**

des règles relatives à leurs organes et à leurs actes, ainsi que la fixation de leurs limites territoriales¹.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, confirmant l'analyse du président de la commission des Lois, a indiqué que l'organisation des collectivités territoriales ne comprenait pas les **modes de scrutin**.

S'est également posée la question de savoir si un projet de loi ayant pour principal objet l'organisation de la **Nouvelle-Calédonie** devrait nécessairement être déposé en premier lieu au Sénat. En effet, régie par le titre XIII de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie figurera également, à l'initiative de votre commission des Lois, dans son titre XII, relatif aux « collectivités territoriales ». M. Dominique Perben a estimé, sous réserve de vérification, que la priorité d'examen du Sénat ne s'appliquerait pas dans cette hypothèse.

Votre rapporteur interrogera le Gouvernement afin de lever cette incertitude au cours des débats, d'autant que Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a affirmé, en séance publique au Sénat, que la Nouvelle-Calédonie était incontestablement une collectivité territoriale de la République².

- A l'initiative de sa commission des Finances, qui s'était saisie pour avis, et avec l'accord de sa commission des Lois et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également précisé que le dépôt en premier lieu au Sénat des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France ne pourrait faire obstacle au **droit d'amendement** reconnu par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances et rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnelle, a en effet exprimé la crainte que la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au respect de la priorité d'examen des projets de loi de finances par l'Assemblée nationale, interdisant au Gouvernement de présenter au Sénat toute disposition présentant un caractère nouveau, ne soit étendue aux projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales³.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – première séance du vendredi 22 novembre 2002.*

² *Journal officiel des débats du Sénat – séance du 6 novembre 2002 – p. 3497.*

³ *Décisions n° 76-73 DC du 28 décembre 1976, n° 93-32 DC du 21 juin 1993 et n° 95-369 DC du 28 décembre 1995.*

- Il appartiendra, *in fine*, au Conseil constitutionnel de déterminer ce que recouvre cette notion et de censurer, le cas échéant, les textes n'ayant pas été déposés en premier lieu au Sénat. M. Dominique Perben a indiqué en séance publique à l'Assemblée nationale que le Gouvernement consulterait sans doute systématiquement le Conseil d'Etat afin d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le Gouvernement restera libre de soumettre en premier lieu au Sénat les projets de loi relatifs à la libre administration des collectivités territoriales, à leurs compétences ou à leurs ressources, conformément à un usage ancien, accepté et n'ayant pas soulevé de difficulté majeure jusqu'à présent.

Votre commission n'a pu que s'interroger sur les motifs de l'outrance totalement disproportionnée des propos tenus en première lecture par certains de nos collègues députés.

Bien évidemment, les dispositions du présent article ne feront pas obstacle au dépôt par les députés de **propositions de loi** ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.

Un examen attentif des travaux parlementaires mettrait d'ailleurs en évidence qu'une assemblée saisie en second lieu d'un texte peut tout à fait procéder à un **examen approfondi** et lui apporter des améliorations notables. Tel a pu être le cas, pour ne citer qu'un exemple, du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes¹, considérablement enrichi des propositions sénatoriales.

Bien évidemment, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ne seront pas davantage privés de leur **droit d'amendement**, expressément garanti, pour plus de sécurité s'il en était besoin, par l'adoption de l'amendement présenté par la commission des Finances.

Votre rapporteur estime au demeurant, à l'instar de celui de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et du garde des Sceaux, que la crainte de la commission des Finances était certainement excessive. Contrairement aux projets de lois de finances, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France ne sont pas obligatoirement examinés en urgence. De plus, le droit d'amendement des parlementaires ne fait pas l'objet des mêmes restrictions qu'en matière financière.

Il est d'ailleurs étonnant que la commission des Finances de l'Assemblée nationale n'ait pas pris soin de modifier parallèlement l'actuelle dernière phrase de l'article 39 de la Constitution, afin de permettre au Gouvernement d'user pleinement de son droit d'amendement lors de l'examen

¹ Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000.

en première lecture par le Sénat des projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale. Dans un souci de conciliation, votre rapporteur ne vous proposera pas de réparer ce qui n'était sans doute qu'un oubli.

Bien évidemment, les **prérogatives de l'Assemblée nationale** en cas de désaccord avec le Sénat ne seront pas remises en cause. Conformément au dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement pourra lui demander de statuer définitivement sur les dispositions d'un texte n'ayant pu faire l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Enfin, l'hypothèse du vote d'une motion d'irrecevabilité ou du **rejet** du projet de loi par le Sénat saisi en premier lieu ne remet pas davantage en cause l'examen du texte par les députés. Comme l'ont rappelé M. Pascal Clément dans son rapport¹ et M. Dominique Perben en séance publique, le rejet d'un projet de loi par la première assemblée saisie **n'interrompt pas la navette**, le texte étant normalement transmis à l'autre assemblée².

Au total, l'équilibre instauré par la Constitution de la V^e République ne sera donc pas bouleversé par l'obligation de déposer en premier lieu au Sénat les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales.

Dans un souci de conciliation avec l'Assemblée nationale, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 3 **sans modification**.

Article 4

(art. 72 de la Constitution)

Libre administration des collectivités territoriales

Cet article vise à réécrire l'article 72 de la Constitution afin de donner davantage de substance au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Il y introduit de nombreuses innovations : l'inscription des régions dans la liste des collectivités territoriales reconnues par la Constitution ; la possibilité de créer une collectivité territoriale à statut particulier en lieu et place de ces collectivités ; l'introduction du principe de subsidiarité ; la consécration du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ; la possibilité, pour ces dernières, de déroger à titre expérimental à des

¹ Rapport n° 376 (douzième législature) de M. Pascal Clément au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, p. 78.

² Le premier alinéa de l'article 109 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi que : « Le rejet de l'ensemble d'un texte au cours de ses examens successifs devant les deux assemblées du Parlement n'interrompt pas les procédures fixées par l'article 45 de la Constitution. »

dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences ; la reconnaissance de la notion de collectivité « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées ; enfin, la clarification du rôle du représentant de l'Etat.

1. Les catégories de collectivités territoriales

En première lecture, le Sénat a adopté un amendement de réécriture du premier alinéa du texte proposé pour l'article 72, présenté par votre commission des Lois et approuvé par le Gouvernement, visant à :

- inscrire les **collectivités à statut particulier**, aux côtés des communes, des départements, des régions et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, dans la liste des collectivités territoriales de la République énumérées dans la Constitution ;

- transformer explicitement en une simple **faculté** l'obligation faite au législateur de substituer une collectivité territoriale à statut particulier à des collectivités reconnues par la Constitution.

L'inscription des collectivités à statut particulier que constituent, par exemple, la collectivité territoriale de Corse ou la ville de Paris dans la liste des collectivités territoriales de la République fut le fruit d'une initiative de notre collègue Nicolas Alfonsi, reprise par votre commission des Lois après que le Gouvernement s'y fut déclaré favorable.

En revanche, le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont jugé prématuré de reconnaître la qualité de collectivité territoriale aux **établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre**, dans la mesure où ils restent régis par le principe de spécialité et sont administrés par des représentants désignés par leurs communes membres, alors que les collectivités territoriales disposent d'une clause générale de compétence et sont administrées par des conseils élus au suffrage universel.

A ainsi été pris en compte le souci exprimé par de nombreux élus locaux de ne pas prendre, en la matière, de décision précipitée susceptible de rompre le climat de confiance indispensable au développement de l'intercommunalité.

L'Assemblée nationale a adopté **dans la rédaction du Sénat** le premier alinéa du texte proposé pour l'article 72 de la Constitution.

2. L'introduction du principe de subsidiarité

A l'initiative de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un amendement d'ordre rédactionnel au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 72, aux termes duquel : « *les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon* ». Le terme d'« échelon » est en effet apparu plus idoine que celui de « ressort », applicable aux juridictions.

A l'initiative de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que « *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* ». M. Pascal Clément, président de la commission et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a expliqué qu'il s'agissait de permettre aux collectivités « *d'exercer pleinement les responsabilités qui leur reviennent dans le cadre des compétences qu'elles exercent*¹. »

Tout en s'interrogeant sur l'utilité de cette précision, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet alinéa **sans modification**.

3. La consécration du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales

A l'initiative de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat a adopté un **amendement rédactionnel** au troisième alinéa du texte proposé pour l'article 72 de la Constitution, visant à consacrer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Dans un premier temps, votre commission des Lois avait par ailleurs jugé nécessaire de modifier l'**article 21** de la Constitution, afin de permettre au législateur de confier l'application des lois au pouvoir réglementaire local à l'exclusion de celui du Premier ministre. En effet, trop souvent les initiatives locales sont bridées par une législation et une réglementation détaillées à l'excès.

Cet amendement fut retiré en séance publique après que le Gouvernement eut exprimé le souhait d'éviter tout risque de confusion entre, d'une part, le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui du Président de la République, applicables sur l'ensemble du territoire, d'autre part, celui des collectivités territoriales.

¹ Rapport n° 376 (douzième législature) de M. Pascal Clément au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, p. 84.

En conséquence, consacré dans la Constitution, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'en demeurera pas moins **subordonné**. En revanche, le droit à l'expérimentation locale, destiné à rendre aux lois et aux règlements nationaux leur caractère général et impersonnel, devrait lui permettre de perdre progressivement son caractère **résiduel**.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa **sans modification**.

4. La possibilité pour les collectivités territoriales de déroger à titre expérimental à des dispositions législatives et réglementaires

Le texte proposé pour le quatrième alinéa de l'article 72 tend à permettre aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Sur proposition de nos collègues Daniel Hoeffel, Jean-Claude Gaudin, Philippe Darniche, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Hyest et Michel Mercier, et avec l'avis favorable du Gouvernement, **le Sénat a ouvert cette possibilité aux groupements de collectivités territoriales**.

Votre commission des Lois s'en est remise à la sagesse de la Haute assemblée, dans la mesure où cette mention explicite avait pour conséquence, *a contrario*, d'interdire aux groupements de bénéficier des autres dispositions de la Constitution, en particulier la possibilité de désigner par la loi un « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées et le recours aux référendums locaux.

Dans la rédaction initiale du projet de loi constitutionnelle, le droit à l'expérimentation était triplement encadré : les conditions générales des expérimentations étaient définies par une loi organique ; le droit de déroger aux lois et aux règlements était subordonné à une habilitation préalable, selon les cas, de la loi ou du règlement ; enfin, l'habilitation ne pouvait intervenir lorsqu'étaient en cause les conditions essentielles d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

A l'initiative de votre commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, le Sénat a supprimé la mention selon laquelle les expérimentations ne pourraient concerner les conditions essentielles d'exercice d'un **droit constitutionnellement garanti**, au motif qu'une telle mention lui apparaissait inutile.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des Lois et après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, **a préféré rétablir cette disposition**. M. Pascal Clément, président de la commission et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a en effet exprimé la crainte que cette suppression, certes, interdise aux collectivités territoriales de mettre en cause des droits constitutionnellement garantis mais, à l'inverse, leur donne la faculté d'intervenir dans le régime de ces droits.

Par ailleurs, toujours sur proposition de sa commission des Lois, **l'Assemblée nationale a précisé que les expérimentations devraient avoir un objet et une durée limités**, à l'instar de ce qu'avait proposé le Sénat pour celles prévues par l'article 2 du projet de loi constitutionnelle.

Dans la mesure où les objectifs des deux assemblées convergent, votre commission des Lois vous propose d'adopter le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 72 de la Constitution **sans modification**.

5. La reconnaissance de la notion de collectivité «chef de file» pour l'exercice de compétences croisées

Le texte proposé pour le cinquième alinéa de l'article 72 tend à permettre à la loi de confier à une collectivité territoriale un rôle de « chef de file » pour la mise en œuvre de compétences croisées.

Sur proposition de votre commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat a inscrit dans la Constitution le **principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre**.

Tout en conservant la possibilité de désigner par la loi une collectivité « chef de file » pour l'exercice de compétences croisées, il a en outre précisé que cette collectivité aurait le pouvoir « **d'organiser** », et non plus de « fixer », **les modalités de l'action commune**.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué devant l'Assemblée nationale que cette rédaction « **ne pourra avoir pour effet d'imposer à une collectivité de financer un projet décidé par une autre** »¹.

Sur proposition de M. Marc Philippe Daubresse acceptée par sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **étendu aux groupements** de collectivités territoriales la possibilité d'être désignés par la loi «chefs de file» pour l'exercice de compétence croisées.

Votre commission des Lois avait initialement considéré que les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, dans la mesure où ils agissent par délégation de leurs membres, auraient pu bénéficier de cette disposition sans qu'il soit besoin de le préciser expressément.

Néanmoins, le Sénat ayant explicitement étendu aux groupements de collectivités territoriales la possibilité d'être habilités à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – deuxième séance du vendredi 22 novembre 2002.*

l'exercice de leurs compétences, une mention analogue peut sembler nécessaire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter le cinquième alinéa du texte proposé pour l'article 72 **sans modification**.

6. La clarification du rôle du représentant de l'Etat

Le texte proposé pour le sixième et dernier alinéa de l'article 72 tend à clarifier le rôle du délégué du Gouvernement dans les collectivités territoriales, en précisant qu'il est le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement.

Sur proposition de votre commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté un **amendement d'ordre rédactionnel** supprimant la notion de « ressort » des collectivités territoriales.

L'Assemblée nationale a adopté cet alinéa **sans modification**.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 4 **sans modification**.

Article 6

(art. 72-2 inséré dans la Constitution)

Autonomie financière des collectivités territoriales

Cet article vise à insérer un article 72-2 dans la Constitution afin de poser le **principe de l'autonomie financière** des collectivités territoriales.

1. Le projet de loi initial

Dans sa rédaction initiale, l'article 6 prévoyait que **l'existence et la libre disposition de ressources constitueraient**, certes dans les conditions prévues par la loi, deux conditions et **deux garanties de la libre administration** des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel avait déjà posé les limites dans lesquelles le législateur pouvait imposer des **charges** aux collectivités territoriales, en précisant que « *si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec **précision** quant à leur **objet** et à leur **portée** et ne sauraient **méconnaître la compétence propre** des collectivités territoriales ni **entraver leur libre administration**. »*

Les collectivités territoriales se voyaient reconnaître la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et, dans les limites fixées par la loi, d'en **fixer l'assiette et le taux**.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, il revient actuellement à la loi de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins admis que « *le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le **taux d'une imposition** établie en vue de pourvoir à ses dépenses¹.* »

Les **recettes fiscales**, les **autres ressources propres** des collectivités, c'est-à-dire les produits des domaines et d'exploitation, et les **dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités** territoriales devaient représenter une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources, une loi organique devant fixer les conditions de mise en œuvre de cette règle.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les **ressources fiscales** des collectivités territoriales au point **d'entraver leur libre administration**²* », mais s'était refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

Tout **transfert de compétences** entre l'Etat et les collectivités territoriales devait s'accompagner de l'attribution de **ressources équivalentes** à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette disposition, qui figure actuellement à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, devait ainsi acquérir valeur constitutionnelle.

Enfin, les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales devaient être corrigées par la loi au moyen de dispositifs pouvant faire appel à la **péréquation**. Le Conseil constitutionnel avait simplement admis, dans une décision relative au Fonds de solidarité de la région Ile-de-France, que la mise en place de dispositifs de péréquation n'était pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales³.

¹ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.

² Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.

³ Décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

2. Le texte adopté par le Sénat

En première lecture, sur un amendement du Gouvernement reprenant plusieurs propositions de votre commission des Lois, le Sénat a entièrement réécrit cet article afin :

- de consacrer plus clairement la **liberté de dépenses** des collectivités territoriales, celle-ci restant cependant encadrée par la loi qui pourra notamment prévoir des dépenses obligatoires ;

- d'**exclure les dotations entre collectivités territoriales du calcul de leurs ressources propres**, celles-ci devant toujours représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources, dans des conditions précisées par une loi organique ;

- de prévoir la **compensation des charges** induites par la **création de compétences nouvelles** pour les collectivités territoriales, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie ;

- enfin, de préciser que les dispositifs de **péréquation** sont destinés à compenser l'**ensemble des inégalités** entre collectivités territoriales - et non les seules inégalités de ressources.

Fidèle à la proposition de loi constitutionnelle adoptée le 26 octobre 2000 par le Sénat et à celle présentée par le Président Christian Poncelet et plusieurs de nos collègues, votre commission avait initialement souhaité que les ressources propres des collectivités territoriales représentent une **part prépondérante** de l'ensemble de leurs ressources. L'entrée en vigueur de cette disposition aurait été subordonnée à l'adoption d'une loi organique, votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, précisant les notions de ressources propres et de part prépondérante.

Elle s'est néanmoins ralliée à la proposition du Gouvernement de retenir la notion de part déterminante, dans la mesure où la loi organique, qui n'aura pas à être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, devrait augmenter progressivement, à mesure de l'état d'avancement de la réforme des finances locales, le seuil en dessous duquel les ressources propres des collectivités territoriales ne pourront descendre.

La proposition de votre commission d'interdire le **remplacement d'une recette fiscale par une dotation budgétaire**, soutenue par notre collègue Jean-Pierre Fourcade, n'a pas non plus été retenue, dans la mesure où la loi organique précisera les conditions de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Le Sénat et votre commission des Lois ont été sensibles à la volonté exprimée par le Gouvernement de ne pas introduire de trop fortes rigidités dans la Constitution.

Enfin, le principe de la **compensation intégrale et permanente des charges supportées par les collectivités territoriales**, à la suite de transferts de compétences ou de décisions de l'Etat, a été écarté au profit de la rédaction proposée par le Gouvernement prévoyant l'attribution, d'une part, de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'Etat à l'exercice d'une compétence transférée, d'autre part, de ressources déterminées par la loi en cas de création d'une compétence nouvelle pour les collectivités territoriales.

Il est vrai que la détermination exacte du montant des charges transférées est parfois délicate car, parmi les dépenses résultant de la mise en œuvre des charges nouvelles, il n'est pas toujours possible de distinguer quelles sont les dépenses relevant de l'application de la loi et quelles sont les dépenses qui relèvent de la libre décision des collectivités locales.

Pour cette raison, les transferts de charges ne peuvent pas toujours faire l'objet d'une compensation intégrale, comme en témoigne l'exemple des dépenses de personnel : les revalorisations des traitements des agents de la fonction publique territoriale décidées par l'Etat, auxquelles les collectivités locales ne sont pas associées, devraient-elles être compensées intégralement par l'Etat, alors même que celui-ci ne maîtrise pas les décisions des collectivités en matière de recrutement ?

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A l'initiative de sa commission des Finances et avec l'avis favorable de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a précisé que non seulement toute création mais aussi toute « **extension** » **de compétences** ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales devra être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances et rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnelle, a fait valoir que la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie s'apparentait moins à une création qu'à une extension de compétences, dans la mesure où les départements étaient auparavant gestionnaires de la prestation spécifique dépendance.

M. Dominique Perben, garde des Sceaux, ministre de la justice, s'est toutefois inquiété qu'une loi puisse être désormais jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel parce qu'elle entraînerait incidemment une très légère extension de la compétence d'une collectivité territoriale sans prévoir le transfert des ressources correspondantes. Au risque

d'insécurité juridique s'ajouterait ainsi, selon lui, une certaine restriction des prérogatives du Parlement¹.

L'Assemblée nationale, toujours sur proposition de sa commission des Finances, avec l'avis favorable de sa commission des Lois et après un avis de sagesse du Gouvernement, a également indiqué que la loi devra prévoir des dispositifs de **péréquation** destinés à **favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales**, et non à compenser les inégalités entre collectivités.

Cette rédaction semble inspirée de celle du dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, issue de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, aux termes de laquelle « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.* »

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances et rapporteur pour avis du projet de loi constitutionnelle, a estimé, d'une part, que la notion d'égalité était mieux définie que celle d'inégalités, d'autre part, que le terme « favoriser » excluait plus clairement que l'expression « compenser » toute obligation de compensation intégrale.

L'objectif poursuivi par les deux assemblées est donc identique : développer les mécanismes de péréquation, nationaux et locaux, afin de réduire, et non de supprimer, les inégalités entre collectivités territoriales. Imposer une parfaite égalité entre collectivités reviendrait en effet à réduire à néant leur autonomie financière. De ce point de vue, la rédaction du Sénat pouvait sembler plus explicite.

Néanmoins, dans un souci de conciliation, votre rapporteur vous demande de souscrire à cette rédaction.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification**.

Article 7

(art. 72-3 et 72-4 insérés dans la Constitution)

Régime des collectivités situées outre-mer

Cet article tend à désigner nominativement dans la Constitution chacune des collectivités situées outre-mer et à prévoir qu'elles pourront opter entre deux régimes, celui de département ou de région d'outre-mer (article 73), ou celui de collectivité d'outre-mer (article 74). Il précise en outre les modalités du passage d'une catégorie à une autre.

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale – troisième séance du mardi 26 novembre 2002.*

1. La position du Sénat en première lecture

Au premier alinéa, le Sénat a adopté en première lecture, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par votre commission des Lois tendant à prévoir que, **dans le cas** prévu par le dernier alinéa de l'article 73, c'est-à-dire la **fusion d'un département et d'une région d'outre-mer, la collectivité ainsi créée restera régie par l'article 73** de la Constitution et le principe de l'assimilation législative.

Le Sénat a également adopté un amendement présenté par votre commission et accepté par le Gouvernement tendant à **regrouper dans un article additionnel (article 72-4 de la Constitution) les dispositions de procédure relatives aux consultations** intervenant en cas de changement de régime, le champ d'application de ces consultations étant étendu aux questions relatives à l'organisation ou au régime législatif des collectivités situées outre-mer.

A de plus été adopté, malgré l'avis défavorable de votre commission des Lois, un sous-amendement présenté par le Gouvernement permettant de n'exiger que le **consentement des seuls électeurs de la partie de collectivité aspirant à une modification de son statut**, la ministre de l'outre-mer, Mme Brigitte Girardin, ayant indiqué que Saint-Barthélemy pourrait ainsi acquérir son autonomie par rapport au reste de l'archipel de la Guadeloupe.

Votre commission considérait pour sa part que cette disposition, présentée comme spécifique à Saint-Barthélemy, pouvait en fait s'appliquer à d'autres collectivités comme les Saintes, Marie-Galante ou les Marquises, en l'absence de tout critère fiable. Plus fondamentalement, si votre commission s'est déclaré favorable à ce que Saint-Barthélemy puisse, en raison de ses spécificités, bénéficier d'un statut particulier, il a cependant estimé que, quelle que soit l'histoire passée de cette collectivité, elle faisait partie depuis 1878, soit plus d'un siècle, de la Guadeloupe, et qu'il était peu opportun de priver les électeurs de la Guadeloupe de la possibilité de se prononcer sur la modification du statut de l'une des îles composant l'archipel.

Le Sénat a également adopté un amendement présenté par votre commission tendant à **inscrire la Nouvelle-Calédonie dans le titre XII de la Constitution**, cette collectivité étant la seule d'outre-mer à ne pas y être mentionnée et risquant donc de ne pas bénéficier des nouvelles dispositions de la Constitution en matière d'expérimentation, de droit de pétition et de référendums locaux notamment. Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, s'en était remise à la sagesse du Sénat, considérant comme acquis que la Nouvelle-Calédonie était une collectivité territoriale de la République, comme le prouvait sa représentation au Sénat.

2. La position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, avec les avis favorables tant du rapporteur de la commission des Lois, M. Pascal Clément, que du Gouvernement, un amendement présenté par M. René-Paul Victoria, député réunionnais membre du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, prévoyant que «*la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité*».

M. René-Paul Victoria a indiqué qu'il s'agissait de contrer la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 relative à la Corse¹, dans laquelle le Conseil estimait que «*la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination*», la jugeant nuisible à l'unité de la République.

M. Pascal Clément, président de la commission des Lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle, a pour sa part relevé que le Conseil constitutionnel s'était appuyé sur le deuxième alinéa du préambule de la Constitution, relatif au droit à l'autodétermination, qui n'est plus adapté à la réalité politique et juridique de ces collectivités.

Votre rapporteur comprend cette mention comme ne faisant que rappeler que les habitants d'outre-mer font partie du peuple français, ce qui est incontestable. Il s'étonne, en revanche, de l'emplacement choisi pour ce qui s'apparente plus à une déclaration : s'il était jugé indispensable de l'insérer dans la loi fondamentale, elle aurait mieux trouvé sa place au deuxième alinéa du préambule de la Constitution. Ce dernier est largement frappé d'obsolescence en ce qu'il fait toujours référence à l'option donnée aux territoires d'outre-mer en 1958, dans le cadre de nouvelles institutions, entre l'indépendance et l'appartenance à la République française sur un pied d'égalité.

L'Assemblée nationale a également adopté avec les avis favorables tant du Gouvernement que du rapporteur un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, membre du groupe de l'Union pour un mouvement populaire, **étendant le champ de la consultation des électeurs** d'une collectivité située outre-mer aux compétences de cette dernière.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification**.

¹ Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse

Article 8

(art. 73 de la Constitution)

Régime des départements et régions d'outre-mer

Cet article définit le régime des départements et régions d'outre-mer, en indiquant qu'ils sont soumis au principe de l'assimilation législative, celui-ci étant néanmoins fortement assoupli par rapport au droit actuel.

1. La position du Sénat en première lecture

Le Sénat a tout d'abord adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par votre commission tendant à supprimer une ambiguïté, le projet de loi semblant subordonner l'application des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer à des adaptations.

De plus, le Sénat a introduit, à l'initiative de votre commission et avec l'avis favorable du Gouvernement, des **limitations à la possibilité dévolue aux départements et régions d'outre-mer de disposer d'un pouvoir normatif dans certaines matières relevant du domaine de la loi** :

- en la restreignant à un « **nombre limité de matières** », afin de souligner que cette possibilité, auparavant propre aux territoires d'outre-mer et reprise par le projet de loi constitutionnelle pour l'article 74 de la Constitution, demeurerait exceptionnelle car constituant une dérogation très importante au principe d'assimilation législative de l'article 73 ;

- en la subordonnant à une **habilitation par la loi**, ainsi que le projet le prévoit déjà s'agissant de simples adaptations dans les domaines de compétences de la collectivité ;

- en évitant de faire référence dans l'article 73 à l'article 74, situé après dans le projet de loi, cette référence pouvant prêter à confusion ;

- en prévoyant qu'une **loi organique pourra préciser et compléter les matières régaliennes n'étant pas susceptibles de faire l'objet d'un transfert**.

A l'initiative du Gouvernement, et avec l'avis favorable de votre commission, le Sénat a étendu cette compétence des assemblées locales au domaine réglementaire et non plus uniquement législatif.

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue Jean-Paul Virapoullé, sénateur de La Réunion, membre du groupe de l'Union centriste, et après que votre commission et le Gouvernement s'en furent remis à sa sagesse, le Sénat a **exclu¹ le département et la région de La Réunion de la possibilité de disposer d'un pouvoir normatif dans des domaines relevant de la loi.**

M. Jean-Paul Virapoullé a en effet estimé suffisantes et compatibles avec le maintien du principe de l'assimilation législative les possibilités d'adaptation ouvertes par les deux premiers alinéas de l'article 73 nouveau de la Constitution.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a cependant rappelé qu'il ne s'agissait que d'une option ouverte par l'article 73, la collectivité intéressée devant ensuite expressément demander au législateur à en bénéficier. Elle a en outre insisté sur le fait que le statut de département n'était en rien remis en cause par cette réforme. Elle a, de plus, indiqué que la loi organique de décentralisation prévue par le présent projet pourrait, le cas échéant, exclure un département et une région d'outre-mer de ce dispositif, et donc considéré que cette disposition constituerait une source de rigidités excessives, d'autant plus qu'on ne pouvait préjuger de la volonté future des Réunionnais.

Par ailleurs, le Sénat a adopté un amendement présenté par votre commission prévoyant que ces **habilitations ne pourront intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique** : de telles précisions étant prévues à l'article 72 de la Constitution relatif à l'expérimentation locale, il eût été anormal que les garanties fussent moindres s'agissant cette fois de dispositions pérennes. Le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat, estimant inutile cette mention.

Enfin, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination présenté par votre commission.

2. La position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements présentés par sa commission des Lois, l'un rédactionnel et l'autre de coordination avec un amendement adopté à l'article 4 du présent projet, tendant à interdire toute habilitation pour un département ou une région d'outre-mer à adapter des lois et règlements ou à exercer le pouvoir normatif dans leurs domaines lorsque sont en cause des droits constitutionnellement garantis.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 8 **sans modification.**

¹ A la suite d'un scrutin public, au cours duquel, sur les 314 votants, 232 se sont exprimés, dont 188 en faveur du sous-amendement et 44 contre.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 39.</i> — L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Le <i>second</i> alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par <i>deux phrases</i> ainsi rédigées :</p> <p>« Les projets de loi ayant pour principal objet <i>la libre administration</i> des collectivités territoriales, <i>leurs compétences ou leurs ressources</i> sont soumis en premier lieu au Sénat. Ces dispositions sont également applicables aux projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Le <i>dernier</i> alinéa ...</p> <p>... par <i>une phrase</i> ainsi rédigée :</p> <p>« <i>Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44</i>, les projets... ...objet <i>l'organisation</i> des collectivités territoriales <i>et les</i> projets... ...de France <i>sont soumis en premier lieu au Sénat.</i> »</p>	<p style="text-align: center;"><i>La commission propose d'adopter conforme le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>-----</p> <p><i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.</p>	<p>-----</p> <p>Article 4</p> <p>L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.</p>	<p>-----</p> <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 72.</i> — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>-----</p>
<p>Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.</p>	<p>« Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.</p> <p>« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences..</p>	<p>« Les collectivités... ... vocation à <i>prendre les décisions pour</i> l'ensembleéchelon.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>	
	<p>« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs</p>	<p>« Dans les... ... pu- blique <i>ou d'un droit</i> <i>constitutionnellement</i> <i>garanti</i>, les collectivités expérimental <i>et</i> <i>pour un objet et une durée</i> <i>limités</i>, aux dispositionscompétences</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>-----</p> <p>Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</p>	<p>compétences.</p> <p>« Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune.</p> <p>« Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »</p> <p>.....</p>	<p>...compétences</p> <p>« Aucune...</p> <p>...elles ou un de leurs groupements à organiser ... commune.</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>-----</p>
<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p> <p>Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-2 ainsi rédigé</p> <p>« Art. 72-2. — Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.</p>	<p>Article 6</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Art. 72-2. — (Alinéa sans modification).</p>	
<p>« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.</p>	<p>« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
----	----	----	----
<p><i>Art. 73. — Cf. infra.</i></p> <p><i>Art. 74. — . Les territoires d'outre-Mer de la République ont une</i></p>	<p>« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.</p> <p>« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées par la loi.</p> <p>« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à compenser les inégalités entre collectivités territoriales. »</p> <p>Article 7</p> <p>Après l'article 72 de la Constitution, sont insérés deux articles 72-3 et 72-4 ainsi rédigés :</p> <p>« Art. 72-3. — La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Tout...</p> <p>...exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est ...par la loi</p> <p>« La loi...</p> <p>...à favoriser l'égalité entre...</p> <p>Article 7</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>« Art. 72-3. — La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	<p><i>sans</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.</p>	<p>française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités .</p>		
<p>Les statuts des territoires d'Outre-Mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.</p>			
<p>Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.</p>			
<p>Titre XIII. — Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>« Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
	<p>« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p>	
<p>Art. 73 et 74. — cf. <i>infra</i></p>	<p>« Art. 72-4. — Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au premier alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité</p>	<p>« Art. 72-4. — Aucun... ...mentionnées au deuxième alinéa...</p>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>-----</p> <p><i>Art. 73.</i> — Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.</p>	<p>-----</p> <p>intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.</p> <p>« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au <i>Journal Officiel</i>, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »</p> <p>Article 8</p> <p>L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 73.</i> — Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.</p> <p>« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont</p>	<p>-----</p> <p>...organique.</p> <p>« Le Président...</p> <p>...organisation, à ses compétences ou à son...</p> <p>...débat. »</p> <p>Article 8</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« <i>Art. 73.</i> — (Alinéa sans modification).</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>	<p>-----</p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
-----	<p>été habilitées par la loi.</p> <p>« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.</p> <p>« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.</p> <p>« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.</p> <p>« Les habilitations prévues aux alinéas précédents sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique.</p>	<p>-----</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont ...</p> <p>... publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.</p>	-----

Texte en vigueur

**Texte adopté
par le Sénat
en première lecture**

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

.....

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture**

(Alinéa sans modification).

.....

**Propositions
de la Commission**
