

N° 682

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juillet 2020

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*pour le **plein exercice des libertés locales**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Philippe BAS, Jean-Marie BOCKEL, Bruno RETAILLEAU, Hervé MARSEILLE,  
Philippe ADNOT, Philippe DALLIER, Mathieu DARNAUD, Mme Françoise GATEL,  
M. Alain MILON et Mme Catherine TROENDLÉ,

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,

Près de quarante ans après les lois Deferre, près de vingt ans après « l'organisation décentralisée de la République » voulue par Jacques CHIRAC, la libre administration et l'autonomie des collectivités territoriales ne doivent plus être simplement des mots mais traduire une réalité.

Le temps de la gouvernance verticale, de la suradministration et de l'hypercentralisation du pouvoir est révolu. S'il nous fallait une nouvelle preuve de l'inefficacité et du déséquilibre du modèle français de relations entre l'État et les territoires, la crise sanitaire que nous avons traversée nous l'a fourni. La réactivité des collectivités territoriales a suppléé aux défaillances d'un État mal préparé et qui, souvent, n'a pu répondre rapidement aux urgences du moment.

Les Français et leurs élus réclament plus de souplesse, moins de normes, moins de contraintes et une politique adaptée à la réalité de chaque territoire. Seule une véritable décentralisation peut répondre à cette aspiration. Seul un nouvel élan des libertés locales peut permettre de retrouver la confiance indispensable au fonctionnement normal d'une démocratie.

Il est temps de tirer les leçons de l'expérience et de franchir une étape décisive qui consacrerait la pleine reconnaissance des responsabilités locales. C'est un enjeu majeur pour restaurer la confiance, essentielle en ces temps où l'abstention se renforce, et pour donner une nouvelle énergie à notre pays en opérant un rééquilibrage profond entre l'État et les collectivités territoriales.

Il ne s'agit pas de proposer un nouveau « big bang » territorial, mais de provoquer des changements majeurs dans les comportements. Les capacités d'initiative de nos concitoyens et de leurs élus, dans les territoires, sont immenses. Encore faut-il leur permettre de s'exprimer. C'est pourquoi la décentralisation est essentielle. Elle doit devenir la matrice d'un renouveau profond de l'action publique pour redresser notre pays.

Pour ce faire, il est proposé un ensemble de mesures, déclinées en trois textes : une proposition de loi constitutionnelle, une proposition de loi organique, et une proposition de loi ordinaire. Traduisant

les 50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales, présentées le 2 juillet dernier à la suite du rapport de MM. Philippe BAS et Jean-Marie BOCKEL, co-rapporteurs du groupe de travail présidé par le Président du Sénat<sup>1</sup>, ces textes visent à faire prendre corps, enfin, à l'organisation décentralisée de notre République, en donnant sa pleine mesure à la libre administration des collectivités territoriales pour permettre une plus grande efficacité de l'action publique.

La démocratie territoriale et les libertés locales sont indissociables de la République française, une et indivisible. Dans un pays fracturé, divisé, il faut absolument faire le pari de la liberté et de la confiance dans l'action locale.

\*

La présente proposition de loi constitutionnelle comporte six articles destinés à consacrer la place des collectivités territoriales dans l'organisation de notre pays et à accroître leurs marges de manœuvre dans le respect de l'unité de la République.

L'**article 1<sup>er</sup>** garantit la représentation équitable des territoires dans leur diversité, reprenant ainsi la proposition de loi constitutionnelle n° 208 (2014-2015)<sup>2</sup> adoptée par le Sénat le 3 février 2015.

Cette disposition présente un double intérêt. D'une part, elle permet d'introduire la notion de « territoire » au sein du texte constitutionnel, reconnaissant ainsi les spécificités des territoires de la République. D'autre part, elle vise à assouplir la jurisprudence du Conseil constitutionnel afin de concilier la prise en compte de la démographie avec une représentation équitable des territoires dans les assemblées locales, en particulier les conseils communautaires et les conseils départementaux.

L'**article 2** prévoit une coordination à l'article 21 de la Constitution afin de préciser que le pouvoir réglementaire du Premier ministre ne peut s'exercer dans les cas où la loi donne aux collectivités territoriales l'exercice d'un pouvoir réglementaire d'application des lois sur leur territoire, conformément à l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle. Cette mesure permettra de desserrer le carcan des normes

---

<sup>1</sup> Rapport disponible à l'adresse suivante :  
[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/redaction\\_multimedia/2020/2020-Documents\\_pdf/Rapport\\_GT\\_Decimalisation\\_.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2020/2020-Documents_pdf/Rapport_GT_Decimalisation_.pdf)

<sup>2</sup> Proposition de loi constitutionnelle de MM. Gérard LARCHER et Philippe BAS tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires.

que l'État croit aujourd'hui devoir imposer aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs propres compétences.

Modifiant l'article 72 de la Constitution, l'**article 3** poursuit deux objectifs.

En premier lieu, dans le prolongement de la disposition de principe introduite par l'article 1<sup>er</sup>, il s'agit d'assurer une représentation plus équitable des territoires dans les assemblées des collectivités territoriales mais également des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

De manière prétorienne, le Conseil constitutionnel considère habituellement que la population représentée par les élus de chaque territoire ne peut, sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante concernée. Cette limite apparaît toutefois trop restrictive pour représenter les territoires dans toute leur diversité, ce qui conduit à de nombreuses incompréhensions sur le terrain et à des jurisprudences d'une grande complexité.

En conséquence, l'article 3 tend à porter ce plafond de 20 % à un tiers par rapport à la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante. Dans les groupements de collectivités territoriales, cette proportion serait portée à la moitié. La possibilité de déroger à ces seuils pour des motifs d'intérêt général, notamment pour répondre à des spécificités locales, serait expressément utilement maintenue pour couvrir des situations géographiques exceptionnelles.

En deuxième lieu, l'article 3 vise à créer les conditions d'un droit à la différenciation pour les collectivités territoriales, tout en respectant l'unité du territoire national.

Il conforte la possibilité, pour le législateur, de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, sans qu'il soit besoin de créer des collectivités à statut particulier.

Il renforce aussi le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, qui deviendrait, sous réserve du respect des garanties fondamentales prévues par la Constitution, un pouvoir « de droit commun » pour l'exercice de leurs compétences. Le Premier ministre conserverait une capacité d'intervention dans ces matières mais uniquement sur habilitation expresse du législateur et dans des domaines limitativement énumérés. Le Préfet en assurerait le contrôle de légalité.

Enfin, les collectivités territoriales pourraient plus facilement déroger aux lois et 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. À l'issue d'une première phase d'expérimentation, ces dérogations pourraient devenir pérennes, même en l'absence de généralisation de l'expérimentation, alors qu'elles sont aujourd'hui limitées dans le temps.

L'**article 4** tend à consacrer dans la Constitution (et donc à protéger) la clause générale de compétence des communes, qui sont les premiers acteurs de l'action locale en faveur des citoyens, afin d'éviter que la commune devienne progressivement une coquille vide par l'aspiration de ses pouvoirs à l'échelon intercommunal.

L'**article 5** tend à renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Sans remettre en cause la capacité d'action du législateur, il a pour objet de mettre en œuvre le principe « *Qui décide paie* », les collectivités territoriales devant bénéficier de la part de l'État d'une juste compensation financière en cas de transfert, de création ou d'extension de leurs compétences.

Par mesure d'équité, ce principe serait également étendu aux transferts de charges entre collectivités territoriales ainsi qu'aux modifications des conditions d'exercice des compétences des collectivités.

Concrètement, serait inscrit au rang constitutionnel le fait que le montant des ressources attribuées au titre de la compensation doit être équivalent aux charges transférées, alors que le montant de cette compensation est aujourd'hui fixé par le législateur, au cas par cas. En outre, ces ressources devraient faire l'objet d'une réévaluation régulière, dans les conditions fixées par la loi organique.

Dans la même logique, l'article 5 tend à renforcer les exigences concernant les ressources propres des collectivités territoriales afin de leur garantir une véritable autonomie financière, en coordination avec la loi organique qui circonscrit le périmètre de ces ressources propres aux « *impositions de toute nature dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif* », excluant ainsi les impôts nationaux transférés, sur lesquels les collectivités territoriales ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

L'**article 6** tend à réunir les articles 73 et 74 de la Constitution. Cela permettrait aux territoires ultramarins qui le souhaitent de bénéficier d'un

statut sur-mesure, permettant de déterminer avec souplesse la part de spécialité législative et celle d'identité législative s'appliquant sur leur territoire. Cette réunion permettra à nos outre-mer de disposer d'un cadre au sein duquel pourraient davantage s'épanouir leurs aspirations d'organisation locale, dans le respect du principe d'unité de la République.



## **Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales**

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

Le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée : « La République garantit la représentation équitable de ses territoires dans leur diversité. »

### **Article 2**

À la dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, la référence : « de l'article 13 » est remplacée par les références : « des articles 13 et 72 ».

### **Article 3**

- ① L'article 72 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est supprimé ;
- ③ 2° À la fin du troisième alinéa, les mots : « et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » sont supprimés ;
- ④ 3° Après le même troisième alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Les territoires d'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et de leurs groupements sont représentés équitablement dans le respect de l'égalité devant le suffrage.
- ⑥ « La population représentée par les élus de chaque territoire ne peut, sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus d'un tiers de la population moyenne représentée par les élus du conseil. Dans les groupements de collectivités territoriales, cette proportion est portée à la moitié.
- ⑦ « 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.
- ⑧ « La loi peut attribuer des compétences distinctes à des communes, départements et régions ainsi qu'aux collectivités à statut particulier et aux collectivités d'outre-mer régies par les articles 73 et 74.

- ⑨ « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les matières relevant de leurs compétences, par dérogation aux articles 21 et 37, le Premier ministre ne peut être chargé de l'application des lois que s'il y a été expressément habilité par la loi, en vue de préserver l'ordre public, la sécurité des biens et des personnes, d'assurer le respect des engagements internationaux de la France ou de garantir l'égalité entre les citoyens. Cette énumération peut être précisée ou complétée par une loi organique. » ;
- ⑩ 4° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑪ a) Après le mot : « peuvent, », sont insérés les mots : « après expérimentation, » ;
- ⑫ b) Les mots : « à titre expérimental et pour un objet et une durée limités » sont remplacés par les mots : « pour un objet limité ».

#### **Article 4**

- ① Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. 72-1 A.* – Sauf dans les matières où la loi l'exclut expressément, les communes disposent d'une compétence générale pour agir dans l'intérêt public local. »

#### **Article 5**

- ① L'article 72-2 de la Constitution est ainsi modifié :
- ② 1° Au début de la première phrase du troisième alinéa, les mots : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres » sont remplacés par les mots : « Les ressources propres » ;
- ③ 2° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ④ a) À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « ou entre collectivités territoriales » ;
- ⑤ b) La seconde phrase est ainsi rédigée : « Toute création ou extension de compétences ou toute modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales ayant pour effet d'augmenter les dépenses de celles-ci est accompagnée de ressources équivalentes au montant estimé de cette augmentation. » ;

- ⑥ c) Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Les ressources ainsi attribuées pour la compensation des transferts, créations, extensions ou modifications de compétences font l'objet d'une réévaluation régulière. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles les dispositions du présent alinéa sont mises en œuvre. »

## Article 6

- ① I. – Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, après les mots : « régies par », sont insérés les mots : « le II de ».
- ② II. – À la première phrase du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, après les mots : « régies par », sont insérés les mots : « le II de ».
- ③ III. – Après le mot : « régis », la fin du deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution est ainsi rédigée : « par les articles 73 et 74 de la Constitution. »
- ④ IV. – À la première phrase du premier alinéa de l'article 72-4 de la Constitution, les références : « par les articles 73 et 74 » sont remplacées par les références : « par les II et III de l'article 74 ».
- ⑤ V. – Les articles 73 et 74 de la Constitution sont ainsi rédigés :
- ⑥ « Art. 73. – Dans l'ensemble des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, et sous réserve des compétences déjà exercées par ces collectivités, l'État est compétent en matière de nationalité, de droits civiques, de garanties des libertés publiques, d'état et de capacité des personnes, d'organisation de la justice, de droit pénal, de procédure pénale, de politique étrangère, de défense, de sécurité et d'ordre publics, de monnaie, de crédit et des changes, ainsi que de droit électoral. Cette énumération peut être précisée et complétée par une loi organique.
- ⑦ « Art. 74. – I. – Chaque collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 peut disposer d'un statut qui tient compte de ses intérêts propres au sein de la République.
- ⑧ « Le statut de la collectivité est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :
- ⑨ « – les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- ⑩ « – les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières mentionnées à l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- ⑪ « – les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- ⑫ « – les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi ainsi que les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, de même que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.
- ⑬ « La loi organique peut également déterminer, lorsque la collectivité est dotée de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :
- ⑭ « – le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- ⑮ « – l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- ⑯ « – des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- ⑰ « – la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.
- ⑱ « Les autres modalités de l'organisation particulière de la collectivité sont définies et modifiées par la loi après consultation de son assemblée délibérante.
- ⑲ « II. – En l'absence de statut, les lois et règlements sont applicables de plein droit dans la collectivité. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de cette collectivité.
- ⑳ « Ces adaptations peuvent être décidées par la collectivité dans les matières où s'exercent ses compétences et si elle y a été habilitée, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

- ②① « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de ses spécificités, la collectivité régie par le présent II peut être habilitée, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elle-même les règles applicables sur son territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Ces règles ne peuvent porter sur les matières mentionnées à l'article 73, le cas échéant précisées et complétées par la loi organique.
- ②② « La disposition prévue au troisième alinéa du présent II n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.
- ②③ « Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas du présent II 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 ou d'un droit constitutionnellement garanti.
- ②④ « 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. ».
- ②⑤ VI. – Au premier alinéa de l'article 74-1, les mots : « visées à l'article 74 » sont remplacés par les mots : « régies par le I de l'article 74 ».