



...la proposition de loi constitutionnelle et la proposition de loi organique

POUR LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES

1. L'INACCEPTABLE AMOINDRISSEMENT DE L'AMBITION DÉCENTRALISATRICE

A. UNE RÉDUCTION DES MARGES DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Vers une autonomie financière en trompe-l'œil

Les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales connaissent depuis plusieurs années une réduction sans précédent. Du côté de leurs dépenses, les contrats dits « *de Cahors* » ont eu pour effet de contraindre très significativement leurs choix de gestion en exerçant une forte pression à la baisse sur leurs dépenses réelles de fonctionnement. Du côté de leurs recettes, la réforme en cours de la taxe d'habitation entérine le mouvement déjà entamé d'une réduction du pouvoir fiscal des collectivités au profit du transfert d'impositions nationales, sur lesquelles les collectivités n'ont jamais la main.

Malgré des ratios d'autonomie financière très élevés, les collectivités territoriales ont donc vu leurs marges de manœuvre effectives en matière financière très significativement réduites. Il convient de remédier à cette situation en renforçant les outils de leur autonomie financière.

2. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales en voie de réduction

L'élan initial de la décentralisation, confirmé par la révision constitutionnelle de 2003, entendait donner de plus amples marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour décider des règles qui s'appliquent sur leur territoire. Près de quarante ans après les lois décentralisatrices de 1982, force est de constater l'échec de ce mouvement, en particulier du fait de l'exercice toujours plus intrusif du pouvoir réglementaire de l'État dans les compétences des collectivités territoriales, qui a abouti à une recentralisation de fait.

Or, les réflexions récentes sur la différenciation des règles régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales ou la différenciation des compétences au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales doivent nécessairement conduire le législateur à accorder aux collectivités qui le souhaitent l'autonomie normative encadrée dont elles ont besoin.

Il convient donc de desserrer les contraintes normatives enserrant les choix des collectivités et de donner sa pleine ampleur au principe de libre administration.



B. FACE À UN CONSTAT DÉJÀ CONNU, DES PROPOSITIONS EXISTANTES À APPROFONDIR

De premières initiatives ont été prises pour pallier les difficultés évoquées ci-dessus. La question de la représentation équitable des territoires avait déjà fait l'objet d'une proposition de loi constitutionnelle, présentée par Gérard Larcher, président du Sénat, et Philippe Bas, alors président de la commission des lois, adoptée par le Sénat le 3 février 2015. En octobre 2019, Philippe Bas et Bruno Retailleau avaient déposé, avec le co-rapporteur des présentes propositions de loi, Mathieu Darnaud, une proposition de loi constitutionnelle *pour le renforcement des libertés locales*. Celle-ci reprenait les dispositifs adoptés par le Sénat sur la représentation équitable des territoires, tout en y adjoignant l'inscription de la clause de compétence générale des communes ainsi que des dispositions relatives à l'autonomie financière et à la différenciation.

Par ailleurs, le Gouvernement a présenté ses positions en matière de différenciation dans le cadre de deux projets de loi constitutionnelle : le projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, d'une part, et le projet de loi constitutionnelle *pour un renouveau de la vie démocratique*, d'autre part, déposés respectivement en mai 2018 et août 2019.

Face à un constat qui semble faire consensus, les présentes propositions de loi constitutionnelle et organique ont pour objet d'approfondir les champs de réflexion ouverts par ces premières pistes et de poser les principes des débats constitutionnels et organiques à venir sur le rôle et la place des collectivités territoriales dans la République.

C. LE GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION : UN PLAIDOYER EN FAVEUR DES LIBERTÉS LOCALES

Convaincu que le temps de la gouvernance verticale, de la suradministration et de l'hypercentralisation du pouvoir est révolu, le Sénat considère que **seule une décentralisation véritable et effective peut permettre de retrouver la confiance, élément indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie**. Il a donc entendu participer à l'écriture d'un **nouvel acte de la décentralisation**, contribution de la chambre chargée constitutionnellement de la représentation des territoires de la République à l'engagement pris par le Président de la République à l'issue du Grand débat national, d'un nouvel élan en la matière.

Pour ce faire, le Président du Sénat, Gérard Larcher, a réuni, dès février 2020, un groupe de travail rassemblant l'ensemble des sensibilités du Sénat afin de réfléchir à une « *nouvelle génération de la décentralisation* ». À l'issue de plus de six mois de travaux, **50 propositions pour le plein exercice des libertés locales** ont été présentées, issues du rapport de Philippe Bas, rapporteur général, et de Jean-Marie Bockel, co-rapporteur. Ce projet, qui a été remis au Président de la République et au Premier ministre le 2 juillet dernier, plaide pour une décentralisation qui mette résolument les libertés locales au cœur de l'organisation administrative de notre État.

Afin de décliner les recommandations du groupe de travail, les deux rapporteurs du groupe de travail ont déposé le 29 juillet dernier des propositions de loi constitutionnelle, organique et ordinaire. Celles-ci visent à donner un nouvel élan aux libertés locales et à consacrer la pleine reconnaissance des responsabilités locales.

La commission des lois, saisie des volets constitutionnel et organique de ce système, a considéré qu'ils permettaient de donner corps à l'organisation décentralisée de la République, inscrite depuis 2003 dans notre Constitution. Réécrivant largement les dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités territoriales, ces textes permettent un **rééquilibrage des pouvoirs centraux et locaux en France**, sans toutefois proposer un nouveau « *big bang* » territorial. Elles offrent ainsi



les mécanismes juridiques nécessaires pour **libérer les énergies locales** et **laisser s'exprimer les initiatives de terrain**.

2. PERMETTRE LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES

A. ASSURER LA REPRÉSENTATION ÉQUITABLE DES TERRITOIRES

Le principe d'égalité devant le suffrage impose que les représentants du peuple soient élus sur une base essentiellement démographique. Il s'applique aux élections nationales comme aux élections locales. De manière prétorienne, le Conseil constitutionnel a défini une limite maximale d'écart de représentation égale à 20 %.

De façon plus contestable, le Conseil constitutionnel a étendu sa jurisprudence relative aux « *bases essentiellement démographiques* » à la répartition des sièges entre les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Aussi **la proposition de loi constitutionnelle, dans ses articles 1^{er} et 3**, inscrit-elle dans la Constitution le principe de la « *représentation équitable des territoires* » et redéfinit la limite maximale d'écart à la représentation proportionnelle pour les élections locales, en la portant au tiers. Dans les groupements de collectivités territoriales, celle-ci serait portée à 50 %.

La commission des lois a considéré que la proposition permettait une **conciliation plus équilibrée entre la nécessaire égalité devant le suffrage et la prise en compte des territoires**. Elle a cependant restreint son application, dans les groupements de collectivités territoriales, à ceux qui exercent à titre obligatoire en lieu et place des collectivités territoriales un nombre déterminant de compétences qui leur auraient été sinon dévolues. Cette disposition permet de cibler les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, seuls groupements auxquels le Conseil constitutionnel applique à l'heure actuelle le principe d'égalité devant le suffrage.

B. ADAPTER LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS AUX RÉALITÉS LOCALES

1. Des modalités d'exercice des compétences adaptées aux réalités locales

a) Renforcer le pouvoir réglementaire local

La reconnaissance constitutionnelle du pouvoir réglementaire des collectivités en 2003 n'a pas permis de définir clairement l'articulation entre pouvoir réglementaire local et pouvoir réglementaire national. Ainsi, la question est régulièrement posée de savoir si le Gouvernement peut, dans les domaines de compétences des collectivités territoriales, prendre des actes réglementaires dès lors que le législateur n'a pas explicitement renvoyé à un décret.

La proposition de loi constitutionnelle, dans ses articles 2 et 3, propose de limiter les possibilités d'intervention du pouvoir réglementaire national dans les domaines de compétences des collectivités territoriales. **Le Premier ministre ne pourrait intervenir que s'il y a été expressément habilité par le législateur.**

La proposition de loi restreignait également les cas dans lesquels le législateur pourrait renvoyer au pouvoir réglementaire national, afin qu'il n'intervienne que pour préserver l'ordre public, la sécurité des biens et des personnes, pour assurer le respect des engagements internationaux de



la France ou pour garantir l'égalité entre les citoyens. Cette énumération aurait pu être complétée ou précisée par une loi organique.

La commission des lois a supprimé cette énumération, considérant qu'il convient de **laisser toute latitude au législateur pour organiser la répartition entre pouvoir réglementaire national et pouvoir réglementaire local**, afin qu'il puisse notamment prendre en compte les éventuelles difficultés en matière d'ingénierie que pourraient rencontrer les collectivités territoriales.

b) Permettre une différenciation des règles régissant les compétences des collectivités territoriales

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit également de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. La commission des lois est favorable à cette évolution qui, après une phase expérimentale évaluant les modifications souhaitées, permettra de pérenniser celles-ci sur une partie seulement du territoire national.

2. Une répartition des compétences plus conforme au principe de subsidiarité

a) Protéger la clause de compétence générale des communes

L'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit de **constitutionnaliser, en la reformulant, la clause de compétence générale des communes**. Cellule de base du tissu républicain, la commune ne pourrait être privée de cette compétence générale sans subir une dénaturation de son identité politique et juridique. Cet article tend donc à inscrire dans le texte constitutionnel la compétence générale des communes afin d'en prévenir toute éventuelle suppression.

La commission des lois a adopté cet article en modifiant sa rédaction. À la formulation proposée, qui visait à clarifier le contenu effectif de la clause de compétence générale, elle a préféré retenir la formulation traditionnelle de la clause de compétence générale selon laquelle « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* », qui apportera une plus grande sécurité juridique.

b) Permettre au législateur d'attribuer des compétences différentes aux communes, aux départements et aux régions

L'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle prévoit de permettre au législateur de confier des compétences distinctes à des collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, sans qu'il soit nécessaire de créer des collectivités à statut particulier.

La commission des lois a considéré important d'ouvrir cette possibilité, qui permettra de donner une plus grande effectivité au principe de subsidiarité, mais a tenu à préserver la distinction établie entre, d'une part, le régime des collectivités territoriales de droit commun, dont les statuts sont les mêmes pour chacune des catégories et, d'autre part, le régime des collectivités territoriales à statut particulier et des collectivités d'outre-mer de l'article 73. Elle a donc **restreint le nombre de compétences dérogatoires que la loi pourra attribuer à des communes, des départements et des régions**, et a renvoyé à une loi organique les modalités concrètes d'attribution de ces compétences dérogatoires.

c) Renforcer le régime des études d'impact

L'article 1^{er} de la proposition de loi organique vise à améliorer l'évaluation des effets des projets de loi sur les collectivités territoriales par les études d'impact qui les accompagnent et à joindre à celles-ci les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Cet article dispose en particulier que les études d'impact évaluent la pertinence des projets de loi au



regard des principes de subsidiarité et d'autonomie financière prévus aux articles 72 et 72-2 de la Constitution.

La commission des lois a adopté cet article en corrigeant une erreur de référence.

C. GARANTIR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

a) Redéfinir la notion de « ressources propres »

L'article 4 de la proposition de loi organique vise à redéfinir la notion de « *ressources propres* » des collectivités territoriales pour en exclure les ressources sur lesquelles les collectivités n'ont de pouvoir ni de taux ni d'assiette, qui donnent une image tronquée de la réalité de leur autonomie financière.

Cette redéfinition pose néanmoins des difficultés techniques, tenant au niveau des ratios d'autonomie financière qui en résultent : nettement diminués, ceux-ci seraient surtout très inégaux, posant la question de la cohérence juridique de la notion de « *part déterminante des ressources totales* » que doivent représenter les ressources propres d'une catégorie de collectivités.

La commission des lois a donc choisi de remédier à cette difficulté en adoptant un amendement prévoyant que **les ressources propres ne constituent qu'une part « *significative* » des ressources totales d'une catégorie de collectivités**. Si ce choix revient à diminuer la portée de l'exigence constitutionnelle, il permet en réalité d'en garantir l'applicabilité en disposant de ratios planchers d'autonomie financière reflétant plus fidèlement la réalité vécue par les collectivités territoriales, actualisés à leur niveau tel qu'il résulte de la réforme proposée.

La commission des lois a néanmoins supprimé la procédure de modification du calcul prévue au dernier alinéa de l'article 4 de la proposition de loi organique. Celle-ci ne semblait pas répondre à une nécessité réelle, dans la mesure où l'éventuelle diminution des concours financiers de l'État s'opère généralement en-dehors de toute référence aux ratios d'autonomie financière, et pouvait ainsi menacer la sincérité de l'indicateur.

Enfin, la commission des lois a adopté un amendement rendant plus rapide et efficace la procédure lorsque les ratios planchers d'autonomie financière ne sont pas respectés.

b) Garantir une compensation financière adéquate à l'exercice de compétences par les collectivités territoriales

L'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle vise à titre principal à garantir la pleine compensation financière des compétences dont l'exercice est attribué aux collectivités territoriales, selon le principe « *qui décide paie* ». Il étend la règle de compensation financière intégrale, actuellement applicable aux transferts de compétences, aux créations et extensions, mais également aux « *modifications des conditions d'exercice* » des compétences des collectivités territoriales. Il prévoit également une « *réévaluation régulière* » des ressources ainsi transférées aux collectivités.

La commission des lois a adopté cet article, en lui apportant trois modifications. Premièrement, elle a tiré les conclusions du choix opéré sur la redéfinition des ressources propres en **inscrivant la notion de « *part significative des ressources totales* » à l'article 72-2 de la Constitution**. Deuxièmement, elle a remplacé la notion de « *réévaluation régulière* » par celle de « *réexamen régulier* », afin que la mise en œuvre du dispositif permette d'envisager, à terme, une refonte de la gouvernance des finances locales. Enfin, elle a précisé le dispositif de compensation financière pour qu'il ne s'applique qu'aux seules modifications des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales résultant de décisions de l'État.



D. RÉNOVER LE RÉGIME CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

Afin que les collectivités ultramarines disposent d'un cadre constitutionnel souple qui permette d'adapter encore davantage leurs institutions aux réalités locales, l'article 6 de la proposition de loi constitutionnelle propose de fusionner les articles 73 et 74 de la Constitution. Par principe, les collectivités seraient régies par le principe d'identité législative. Elles pourraient toutefois opter pour la définition d'un statut par une loi organique, qui délimiterait les domaines de compétence de la collectivité et ceux de l'État.

La commission des lois a considéré que cet article, en cherchant à concilier l'appartenance réaffirmée des outre-mer à la République avec l'existence et la revendication de régimes juridiques qui tendent vers une diversification accrue, était équilibré. Elle a donc adopté sur le principe cette réunion des articles 73 et 74 de la Constitution, y apportant quelques améliorations rédactionnelles.

*

* *

La commission des lois a adopté ainsi modifiées la proposition de loi constitutionnelle n° 682 (2019-2020) et la proposition de loi organique n° 683 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales.

Ces textes seront examinés en séance publique la semaine du 19 octobre 2020.



Mathieu Darnaud

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de l'Ardèche



Françoise Gatel

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
d'Ille-et-Vilaine

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter les dossiers législatifs :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-682.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-683.html>