

N° 4

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} octobre 2019

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

pour le renforcement des libertés locales,

PRÉSENTÉE

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

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

En troisième lieu, à la suite de la crise financière de la fin des années 2000, les collectivités territoriales ont été soumises à une sévère cure d'amaigrissement. La dotation globale de fonctionnement est ainsi passée de 41,5 milliards d'euros en 2013 à 27 milliards en 2019, soit une

baisse de 35 %. Depuis le début de la législature actuelle, il a été mis fin à la baisse de dotations en euros courants, mais l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités a été très strictement encadrée par la loi et les collectivités les plus importantes ont été contraintes, sous peine de sanctions financières, de conclure avec l'État des contrats de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement qui conduisent les représentants de l'État à exercer un contrôle d'opportunité de fait sur les choix de gestion des autorités locales.

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

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

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

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

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

La présente proposition de loi constitutionnelle comporte sept articles destinés à accroître les marges de manœuvre des collectivités territoriales et à conforter leur place dans notre République décentralisée.

L'**article 1^{er}** garantit la représentation équitable des territoires dans leur diversité, reprenant ainsi la proposition de loi constitutionnelle n° 208 (2014-2015)¹ 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 favoriser une représentation équitable des territoires dans les assemblées locales (voir *infra*).

L'**article 2** propose une coordination à l'article 21 de la Constitution afin de renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de mieux l'articuler avec celui du Premier ministre, en cohérence avec l'article 4. Cette mesure permettra de desserrer le carcan des normes que l'État croit aujourd'hui devoir imposer aux collectivités territoriales dans l'exercice de leurs propres compétences.

L'**article 3** vise à lutter contre l'inflation normative, qui pèse trop souvent sur le quotidien des élus locaux et des administrés. Pour la seule année 2018, le *Journal officiel* comprend 71 521 pages, 45 lois, 1 267 décrets et 8 327 arrêtés réglementaires...

Reprenant la proposition n° 13 du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle², il tend à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes.

Modifiant l'article 72 de la Constitution, l'**article 4** poursuit deux objectifs.

En premier lieu, 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.

¹ Proposition de loi constitutionnelle de MM. Gérard Larcher et Philippe Bas tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires.

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

De manière prétorienne, le Conseil constitutionnel considère 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. Ce « tunnel » apparaît toutefois trop limité pour représenter les territoires dans leur diversité, ce qui conduit à de nombreuses incompréhensions sur le terrain et des jurisprudences d'une grande complexité.

En conséquence, l'article 4 tend à accroître ce plafond d'écart de représentation de 20 % à un tiers par rapport à la population moyenne représentée par les élus de l'assemblée délibérante. Il conserverait toutefois la possibilité de déroger à ce seuil pour des motifs d'intérêt général, notamment pour répondre à des spécificités locales.

En deuxième lieu, l'article 4 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 nécessité de créer des collectivités à statut particulier.

Il renforce aussi le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, qui deviendrait 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.

L'article 4 rappelle également, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que la loi peut autoriser les collectivités territoriales à définir certaines de ses modalités d'application, sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Enfin, les collectivités territoriales pourraient plus facilement déroger aux lois et règlements, pour un objet limité et sans remettre en cause ces mêmes conditions essentielles. À l'issue d'une première phase d'expérimentation, ces dérogations pourraient devenir pérennes, alors qu'elles sont aujourd'hui limitées dans le temps.

L'**article 5** tend à consacrer dans la Constitution (et donc à protéger) la clause de compétence générale des communes et les prérogatives des maires. Reprenant la proposition n° 1 du rapport d'information *Fortifier la démocratie de proximité*, il rappelle les triples attributions du maire en tant qu'organe exécutif de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.

L'**article 6** vise à confier au législateur le soin de mieux coordonner les élections départementales et régionales. Il s'agit, sans recréer la figure d'un « conseiller territorial », de garantir l'ancrage départemental des conseillers régionaux et donc de renforcer le lien de proximité avec les citoyens, mis à mal par la nouvelle carte régionale³.

L'**article 7** tend à renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales, conformément aux propositions n^{os} 11 et 12 du rapport du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle.

Sans remettre en cause la capacité du législateur, il a pour objet de mettre en œuvre le principe « *Qui décide paie* », les collectivités territoriales devant bénéficier d'une juste compensation financière en cas de transfert, de création ou d'extension de 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, le montant des ressources attribuées au titre de la compensation devrait 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 7 tend à renforcer les exigences concernant les ressources propres des collectivités territoriales afin de leur garantir une véritable autonomie financière.

D'une part, il circonscrirait 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* ». Il exclurait ainsi les impôts nationaux transférés, sur lesquels les collectivités territoriales ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

D'autre part, l'article 7 tend à fixer dans la Constitution la part minimale que ces ressources fiscales locales doivent représenter dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités. La part minimale des « ressources propres » est aujourd'hui fixée par la loi organique, par référence au niveau constaté en 2003, soit 60,8 % pour le bloc communal, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Compte tenu de la définition extensive des « ressources propres », cette

³ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

référence n'apporte aucune réelle garantie. Il paraît préférable, comme le proposait le Sénat lors de l'examen de la loi organique du 29 juillet 2004⁴, de retenir une définition plus stricte des ressources propres tout en fixant à la moitié leur part minimale dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales.

Enfin, les lois de programmation des finances publiques fixeraient désormais un « plancher » pour les concours financiers de l'État (et pas seulement un plafond) afin de donner davantage de visibilité aux collectivités territoriales, qui servent trop souvent de variables d'ajustement du budget de l'État.

⁴ *Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.*

Proposition de loi constitutionnelle pour le renforcement des libertés locales

Article 1^{er}

- ① La Constitution est ainsi modifiée :
- ② 1° Après le premier alinéa de l'article 1^{er}, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La République garantit la représentation équitable de ses territoires dans leur diversité. » ;
- ④ 2° Au deuxième alinéa de l'article 4, le mot : « second » est remplacé par le mot : « dernier ».

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 Après l'article 37-1 de la Constitution, il est inséré un article 37-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 37-2.* – La loi et le règlement répondent aux exigences d'accessibilité, de clarté et de nécessité des normes. »

Article 4

- 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.
- 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 l'article 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 n'exerce le pouvoir réglementaire que dans les cas où il y a été expressément habilité par la loi. » ;
- ⑩ 4° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑪ a) Les mots : « à titre expérimental et pour un objet et une durée limités » sont remplacés par les mots : « pour un objet limité » ;
- ⑫ b) Sont ajoutés les mots : « , après expérimentation ».

Article 5

- ① Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. 72-1 A.* – Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.
- ③ « Le maire exécute les décisions du conseil municipal. Il est chargé de la police municipale et représente l'État dans la commune. »

Article 6

- ① Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-1 B ainsi rédigé :
- ② « *Art. 72-1 B.* – La loi détermine les modalités selon lesquelles les conditions d'élection des conseillers départementaux et des conseillers régionaux peuvent être coordonnées afin de garantir leur proximité avec les citoyens. »

Article 7

- ① L'article 72-2 est ainsi modifié :
- ② 1° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ③ « Le produit des impositions de toute nature dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif est au moins égal à la moitié de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre, notamment les ressources prises en compte pour son application. » ;
- ④ 2° Après le même troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, mentionnées à l'avant-dernier alinéa de l'article 34, fixent le montant annuel minimal des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales au cours de la période concernée. » ;
- ⑥ 3° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑦ *a)* À la première phrase, après le mot : « territoriales », sont insérés les mots : « ou entre collectivités territoriales » ;
- ⑧ *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 conséquence d'augmenter les dépenses de celles-ci est accompagnée de ressources équivalentes au montant estimé de cette augmentation. » ;
- ⑨ *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. »