



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Dossier presse

Projet de loi constitutionnelle
sur l'organisation décentralisée
de la République

Mercredi 16 octobre 2002

Sommaire

Communiqué de presse

Principales dispositions du projet de loi

Projet de loi

Annexes

Communiqué de presse

Communiqué de presse

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE UNE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE

Dominique PERBEN, Garde des Sceaux, ministre de la Justice présente au conseil des ministres du 16 octobre 2002 un projet de loi de révision constitutionnelle visant à consacrer la décentralisation des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et à renforcer leurs pouvoirs et leur autonomie financière.

La tradition française est celle d'un État unitaire et décentralisé. Si nos concitoyens restent attachés à ces caractéristiques essentielles de la République, ils souhaitent en même temps disposer d'une plus grande liberté pour gérer les affaires locales. La difficulté de réformer l'État est aussi, parfois, ressentie comme un archaïsme.

C'est pourquoi, conformément aux engagements du Président de la République, le Gouvernement a décidé une profonde modernisation des pouvoirs de l'État et des collectivités territoriales visant à introduire plus de décentralisation.

S'agissant des collectivités d'outre-mer, le projet leur donne un cadre institutionnel qui leur offre, tout à la fois, la souplesse que leurs spécificités requièrent et l'attachement à la République dont elles témoignent.

Cette révision constitutionnelle permettra le dépôt au Parlement au début de l'année 2003 d'un projet de loi opérationnel de décentralisation et d'expérimentation locale.

Ce projet de révision constitutionnelle :

▶▶ Reconnaît l'organisation décentralisée de la République et en tire les conséquences sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (principe de subsidiarité).

Le projet de loi modifie l'article premier de la Constitution qui définit les valeurs fondamentales de la République (caractère indivisible de la République, principe d'égalité des citoyens devant la loi).

Tout en réaffirmant le principe selon lequel la République française est une et indivisible, le texte fonde les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sur l'idée que chacun doit faire ce qu'il est le mieux à même de faire. Il introduit un principe de "subsidiarité à la française" pour échapper à l'idée toujours présente dans les esprits que tout procède de Paris. Le projet de loi consacre ainsi l'aboutissement d'un demi siècle d'évolution institutionnelle.

▶▶ Consacre l'existence et le rôle de la région, devenu au fil des ans un niveau d'administration incontournable.

Il donne une existence constitutionnelle à la région : elle se trouve inscrite au rang des collectivités territoriales au même titre que les départements et les communes.

▶▶ Ouvre une faculté d'expérimentation aux collectivités territoriales comme à l'État .

Il apparaît indispensable d'adapter notre cadre constitutionnel pour mieux tenir compte des spécificités et des initiatives locales. Aujourd'hui, la Constitution ne permet pas aux collectivités d'intervenir, même à titre expérimental, dans le champ de compétence du législateur.

Le projet de loi permet de mettre en œuvre des politiques publiques sur une portion limitée du territoire national et d'en réaliser l'évaluation au bout d'un certain délai.

- Pour les collectivités locales, aujourd'hui contraintes par le cadre législatif et réglementaire défini par l'autorité centrale, ce nouveau droit d'expérimentation leur permettra d'initier des réformes dans leur domaine de compétence propre, qui, évaluées sur la base de tests " grandeur nature ", pourront un jour profiter à tous.

- Pour l'État, le fait de confier l'expérimentation d'une réforme à certaines collectivités vise à tester l'efficacité et les conséquences de politiques publiques nationales, avant de les généraliser par voie législative, de les modifier ou de ne pas y donner suite. L'État sera ainsi mieux à même de conduire les évolutions nécessaires à la vie quotidienne des Français en fonction des réalités constatées sur le terrain.
- De même, dans son domaine d'activité propre, l'État pourra tester des idées nouvelles avant de les généraliser.

▶▶ Garantit l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Aujourd'hui, notre Constitution ne consacre pas explicitement l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le projet de loi reconnaît aux collectivités territoriales la faculté de recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. Les collectivités territoriales pourront ainsi percevoir des impôts locaux et se voir transférer une partie des impôts nationaux. Mais leurs recettes propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Une loi organique fixera les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

La Constitution leur permettra de fixer, dans les limites définies par la loi, le taux et l'assiette de ces différents impôts. Les inégalités de ressources entre collectivités seront corrigées notamment par un système de péréquation financière.

▶▶ Développe, au plan local, la faculté d'expression directe des citoyens.

La décentralisation doit s'accompagner d'une plus large faculté d'expression directe donnée aux citoyens. Le projet propose d'inscrire dans la Constitution le droit pour les collectivités locales d'organiser auprès de leurs électeurs des référendums décisionnels (et non simplement consultatifs) sur des questions relevant de leur compétence.

Un droit de pétition sera également reconnu aux citoyens pour faire inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité une question relevant de sa compétence.

▶▶ Ouvrir la possibilité d'assouplir le régime des départements et des régions d'outre-mer.

Le régime des départements et des régions d'outre-mer reste celui de l'assimilation législative. Le projet ouvre la possibilité d'assouplir ce régime, en considération de leurs caractéristiques et contraintes particulières, de manière à leur permettre de fixer eux-mêmes des adaptations aux lois et règlements, voire en certaines matières et sous certaines conditions, de déroger à ces mêmes lois et règlements.

▶▶ Consacrer le statut des autres collectivités territoriales d'outre-mer.

Pour chacune de ces collectivités, actuels T.O.M., un statut particulier est prévu, fixant, en vertu d'une loi organique, les conditions dans lesquelles les lois et règlements y seront applicables, ainsi que l'organisation spécifique de ces institutions. Des règles particulières seront prévues pour les collectivités d'outre-mer qui seront dotées de l'autonomie.

▶▶ Toute évolution statutaire fondamentale devra être approuvée par les électeurs.

Principales dispositions du projet de loi

Principe de l'organisation décentralisée de la République et principe de subsidiarité

Article 1^{er} du projet - ajout à l'article 1^{er} de la Constitution *

*La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. **Son organisation est décentralisée.***

Article 4 alinéa 3 du projet - nouvel alinéa 2 de l'article 72 de la Constitution.
Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort.

L'article 1^{er} du projet de loi ajoute à l'article 1^{er} de la Constitution le principe selon lequel la France a une organisation décentralisée. Il s'agit d'un principe d'organisation qui ne remet pas en cause le caractère indivisible de la République mais doit favoriser la mise en œuvre plus effective et concrète du principe d'égalité.

Parallèlement, l'article 4 alinéa 3 du projet (nouvel article 72 alinéa 2) inscrit, dans la Constitution un principe de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il pose le principe de " subsidiarité " qui trace une ligne de partage entre ce qui doit relever de la compétence de l'Etat (qui dispose d'un pouvoir de prendre des lois et des règlements aux termes des articles 34 et 37) et ce qui doit être géré par les collectivités locales.

Application

Ce sera à la loi de déterminer le niveau - central ou local - auquel telle compétence sera la mieux exercée, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

L'expérimentation des normes, autorisée par la réforme, facilitera la mise en œuvre de ce principe par la recherche du niveau le plus pertinent d'exercice d'une compétence.

* Les nouvelles dispositions figurent en gras dans le texte

Faculté d'expérimentation d'Etat

Article 2 du projet de loi - ajout d'un article 37-1 au Titre V de la Constitution

La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental.

Ce nouvel article de la Constitution habilite le législateur (pour l'exercice du pouvoir législatif) et le Gouvernement (pour l'exercice du pouvoir réglementaire) à procéder à des expérimentations.

Il s'agit de mettre en œuvre à titre expérimental certaines mesures sur une portion limitée du territoire national ou pour une catégorie de personnes et pour une période limitée dans le temps.

Objectif

A l'instar des collectivités territoriales qui disposeront d'un droit d'expérimentation de leurs initiatives locales, il s'agit de donner à l'État la faculté d'expérimenter des mesures législatives ou réglementaires, sans que puisse lui être opposé le principe d'égalité.

L'expérimentation d'État, aux côtés de celles qui seront ouvertes aux collectivités, constituera une des voies nouvelles de la réforme de l'État.

Application

L'expérimentation d'État pourra être menée dans de nombreux domaines qui relèvent de sa compétence (police, justice, fiscalité...) ; par exemple pour la justice, en matière d'organisation judiciaire ou de procédure.

Rôle du Sénat à l'égard des réformes touchant à la libre administration des collectivités territoriales

Article 3 du projet - ajout au deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution

*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. **Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat.***

L'article 24 de la Constitution dispose que le Sénat " assure la représentation des collectivités territoriales de la République ".

En cohérence avec l'article 24, cette nouvelle disposition consacre et réaffirme le rôle du Sénat en tant que représentant des collectivités territoriales. Ainsi tout projet de loi dont l'objet principal concerne la libre administration des collectivités territoriales, leurs compétences ou leurs ressources, sera soumis en premier lieu au Sénat.

Objectif

En tant que représentant des collectivités territoriales de la République, le Sénat dispose d'une connaissance approfondie des questions relatives à la gestion des collectivités territoriales. Il est donc naturel qu'il puisse examiner les projets de loi en premier lieu.

Cette règle n'interdit pas que les députés puissent déposer des propositions de loi portant sur les questions d'administration, de compétences et de ressources des collectivités locales.

Inscription dans la Constitution de la région, des collectivités d'outre-mer et de la collectivité à statut particulier

Article 4, alinéa 2 du projet - nouvel alinéa 1 de l'article 72 de la Constitution

*Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, **les régions** et **les collectivités d'outre-mer** régies par l'article 74. **Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa.***

Objectif

Le projet de loi modifie l'article 72 de la Constitution et redéfinit l'organisation des collectivités territoriales de la République.

- Il consacre dans notre Constitution l'existence de la région comme l'une des collectivités territoriales de la République.
- Il substitue à la notion de " territoire d'outre-mer " celle de " collectivité d'outre-mer " ;
- Il permet au législateur de créer une nouvelle catégorie de collectivité ;
- Une collectivité unique à statut particulier créée par la loi pourra se substituer aux collectivités classiques.

Application

A l'instar de la Corse qui dispose déjà d'un statut particulier, le législateur pourra créer des collectivités à statut particulier. Il pourra procéder à des re-découpages territoriaux, par exemple en fusionnant des départements en une seule région, en fusionnant des départements avec la région correspondante ou des régions entre elles (exemple : Alsace, Normandie, si elles le souhaitent...), en fusionnant des communes, ou en supprimant des départements.

Reconnaissance d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences

Article 4, alinéa 4 du projet - nouvel alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Pour l'exercice de leurs compétences, elles disposent, dans les mêmes conditions, d'un pouvoir réglementaire.

Le projet de loi réaffirme le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement. Pour cela, elles doivent disposer des moyens juridiques pour mettre en œuvre leurs attributions. Le projet reconnaît explicitement dans notre Constitution aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire dans le cadre de l'exercice de leurs compétences.

Objectif

Actuellement, les collectivités locales disposent d'un certain pouvoir réglementaire. Le nouvel alinéa 3 consacre ce pouvoir dans la Constitution et en fixe le cadre : ce pouvoir s'exerce dans les limites et pour la seule mise en œuvre des attributions que les collectivités tiennent de la loi. Ce pouvoir réglementaire reste donc subordonné au pouvoir réglementaire général, c'est-à-dire au pouvoir réglementaire du premier ministre et aux textes d'application de la loi.

Application

Dans la perspective d'une prochaine loi de décentralisation, transférant une nouvelle compétence aux collectivités territoriales, la loi pourra prévoir une disposition conférant aux collectivités un pouvoir réglementaire dans ce nouveau domaine de compétence.

Reconnaissance au bénéfice des collectivités territoriales d'un droit à l'expérimentation

Article 4, alinéa 5 du projet - nouvel alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales 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 compétences.

Le projet de loi adapte notre cadre constitutionnel afin de tenir compte des spécificités et des initiatives locales. Il donne aux collectivités territoriales qui le souhaitent la possibilité d'expérimenter des modifications ou adaptations de lois ou de règlements qui concernent leur domaine de compétence.

Objectif

L'expérimentation autorisée par une loi ou un décret a pour objectif de tester l'efficacité de règles nouvelles, dérogatoires au droit commun, sur une portion territoriale et pour une durée déterminées à l'avance.

A l'issue de l'expérimentation, le législateur ou le gouvernement appréciera les conséquences qu'il convient d'en tirer : généralisation de la règle expérimentée, modification ou abandon.

La révision de la Constitution est nécessaire afin d'autoriser les collectivités territoriales à déroger à la loi à titre expérimental (jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment décision relative à la Corse du 17 janvier 2002). Une proposition de loi constitutionnelle de M. Pierre MEHAIGNERIE déposée à l'Assemblée nationale le 24 mars 2000 proposait de reconnaître un droit d'expérimentation en faveur des collectivités locales qui permettra d'évaluer les conséquences de certaines politiques publiques nationales et de donner suite aux initiatives locales aujourd'hui contraintes par le cadre législatif et réglementaire défini par l'autorité centrale.

Application

L'expérimentation ne pourra pas concerner les règles qui définissent les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Les conditions de l'expérimentation seront précisées par une loi organique.

L'expérimentation sera autorisée par le Parlement ou le Gouvernement selon le niveau de normes en cause.

Collectivité territoriale "chef de file"

Article 4, alinéa 6 du projet : nouvel alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution

Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut confier à l'une d'entre elles le pouvoir de fixer les modalités de leur action commune.

La décentralisation conduit parfois plusieurs collectivités territoriales, souvent de niveaux différents, à poursuivre un même objectif. Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités, le législateur pourra organiser la collaboration des collectivités, en confiant à l'une d'entre elles, " chef de file ", le soin de définir les modalités de l'action commune.

Objectif

Jusqu'à présent, il est généralement admis que le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose à ce qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre collectivité.

La proposition de donner à une collectivité le rôle de chef de file reprend une idée qui avait été intégrée dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. La loi prévoyait que les collectivités pouvaient fixer par convention les modalités de leur collaboration. Cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995).

Application

La reconnaissance de la qualité de " chef de file " ne peut résulter que de la loi. Celle-ci définira, au cas par cas, l'étendue des compétences de la collectivité chef de file, y compris en terme de financement.

Démocratie locale directe

Article 5 du projet : nouvel article 72-1 de la Constitution

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Objectif

Pour une décentralisation moderne et proche des préoccupations des habitants, les citoyens doivent pouvoir, au niveau local, s'exprimer plus largement. Le nouvel article 72-1 de la Constitution donne un cadre constitutionnel à la faculté d'expression directe.

Il institue :

- le droit de pétition (alinéa 1) : ce droit permettra aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité de toute question relevant de ses compétences. Les modalités de ce droit de pétition seront déterminées par la loi.
- le référendum local à caractère décisionnel (alinéa 2) : les collectivités territoriales pourront organiser un référendum sur des questions relevant de leurs compétences. Les résultats de ce référendum vaudront décision dans des conditions prévues par la loi organique.
- la consultation des électeurs sur des questions ayant trait à l'organisation de la collectivité (alinéa 3) : par exemple, la création d'une collectivité territoriale à statut particulier ou la modification des limites d'une collectivité existante. Cette consultation pourra être décidée par la loi.

Autonomie financière des collectivités territoriales

Article 6 du projet - nouvel article 72-2 de la Constitution

La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette, dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

La loi met en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de corriger les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales.

Objectif

Le projet de loi vise à inscrire dans la constitution les conditions financières dans lesquelles les collectivités territoriales pourront s'administrer. Il leur garantit des ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Ce nouvel article :

- garantit aux collectivités la libre disposition de leurs ressources (alinéa 1) ;
- donne la faculté aux collectivités territoriales de recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. Les collectivités pourront non seulement percevoir des impôts locaux mais également se voir transférer une partie des impôts nationaux. Elles peuvent en fixer elles-mêmes, dans les conditions prévues par la loi, le taux (ce qui est déjà le cas pour certains impôts), mais aussi l'assiette (alinéa 2) ;
- consacre le principe de l'autonomie fiscale des collectivités : pour chaque catégorie de collectivités, les recettes fiscales, les autres ressources propres et les dotations émanant d'autres collectivités devront représenter une part déterminante de leur budget (alinéa 3). Les conditions de mise en œuvre de cette mesure seront fixées par une loi organique.
- consacre le principe de compensation intégrale des transferts de compétences : les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales nécessitent d'attribuer aux collectivités des ressources d'un montant équivalent à celles qui étaient consacrées à la mise en œuvre de ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par l'Etat (alinéa 4).

- affirme le principe de péréquation : cet objectif de valeur constitutionnelle vise à corriger les inégalités financières territoriales pour une répartition des ressources plus équitable (alinéa 5).

Dispositif

Ce texte émane d'une proposition de loi présentée par MM. PONCELET, RAFFARIN, DELEVOYE, FOURCADE et PUECH adoptée en première lecture au Sénat le 26 octobre 2000.

Au cours des deux dernières décennies, les collectivités territoriales ont connu une diminution de la part des recettes fiscales de leurs ressources. Le Conseil constitutionnel avait développé une jurisprudence interdisant au législateur d'adopter des dispositions qui " auraient pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point d'entraver leur libre administration " (décisions n° 94-538 DC du 26 janvier 1995, 98-402 DC du 25 juin 1998 et 98-405 DC du 29 décembre 1998), mais, cette jurisprudence n'a, jusqu'à présent, jamais donné lieu à une application effective.

Le principe de compensation intégrale des transferts de compétences, qui figure déjà à l'article L. 1614-1 du Code général des collectivités territoriales, est érigé en principe à valeur constitutionnelle.

Dispositions relatives à l'Outre-Mer
Dispositions communes, hors Nouvelle-Calédonie

Article 7 du projet - nouvel article 72-3 de la Constitution

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française, sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Aucun passage de tout ou partie de ces collectivités de l'un à l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, ait été préalablement recueilli. En ce cas, le changement de régime est décidé par une loi organique.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Objectif

Les dispositions des articles 72-3 (nouveau), 73 et 74 (modifiés) concernent l'ensemble des collectivités situées outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui demeure régie par les dispositions figurant au Titre XIII de la constitution.

L'article 72-3 comporte des dispositions communes à ces collectivités d'outre-mer.

- Le texte désigne nominativement chacune de ces collectivités pour marquer solennellement leur appartenance à la République. Celles-ci pourront opter entre deux statuts : le statut de département et région d'outre-mer (article 73) ou le statut de collectivité d'outre-mer (article 74).
- Aucun passage d'un statut à l'autre ne peut se faire sans le consentement des électeurs intéressés et le vote d'une loi organique.
- Le statut des Terres australes et antarctiques françaises est défini par la loi ordinaire.

Dispositions relatives à l'Outre-Mer : statut de l'assimilation législative (département d'Outre-Mer et région d'Outre-Mer)

Article 8 du projet - article 73 modifié de la Constitution

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent, sous les réserves prévues au quatrième alinéa de l'article 74, être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, y compris dans certaines matières relevant du domaine de la loi.

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.

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 deuxième alinéa de l'article 72-3, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Le projet de loi modifie l'article 73 de la Constitution et définit le nouveau régime de l'assimilation législative, qui connaît plusieurs assouplissements.

- En introduisant, à côté des départements, les régions d'outre-mer (article 72 modifié), le texte ouvre en outre la possibilité d'adapter plus largement les lois et règlements : il autorise des adaptations " nécessitées " par une situation particulière, mais aussi des adaptations en fonction de leurs propres caractéristiques et contraintes.
- Le législateur pourra habiliter la collectivité qui le souhaite à décider elle-même des adaptations qui concernent ses domaines de compétences.
- Par dérogation au principe d'assimilation, qui demeure la règle, le législateur pourra habiliter la collectivité qui le souhaite à fixer elle-même la norme applicable sur son territoire, dans un nombre limité de matières relevant du domaine de la loi.
- Une loi organique précisera les conditions des habilitations législatives qui interviennent à la demande de la collectivité concernée.
- Le passage d'une région ou d'un département d'outre-mer à une collectivité unique ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour le département et la région d'outre-mer est subordonné au consentement des électeurs concernés.

Objectif

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel interprète de manière restrictive la notion de " mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ". La nouvelle définition donnée au principe d'adaptation législative permettra une application plus large.

La formule retenue est inspirée par la rédaction de l'article 299 § 2 du Traité de Rome, issu du Traité d'Amsterdam sur les régions ultra-périphériques.

Dispositions relatives à l'Outre-Mer. Article 74 -
dispositions relatives au statut de la spécialité législative
(anciens TOM, devenues collectivités d'outre-mer à statut particulier)

Article 9 du projet - article 74 modifié de la Constitution

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut particulier qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- ***les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;***
- ***les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celle qu'elle exerce à la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° du relative à la décentralisation, le transfert des compétences de l'Etat ne peut 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 ;***
- ***les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;***
- ***les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.***

La loi organique détermine également, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- ***s'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 ;***
- ***l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;***
- ***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 ;***

- ***l'État peut associer les collectivités 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.***

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de son assemblée délibérante.

Objectif

S'agissant des collectivités d'outre-mer, actuels T.O.M., chacune d'entre elles aura un statut particulier défini par la loi organique, selon ses intérêts propres, qui leur reconnaîtra des compétences susceptibles de relever du domaine de la loi, voire, pour certaines d'entre elles, une véritable autonomie.

Dispositions relatives à l'Outre-Mer. Article 74-1 : habilitation permanente
du Gouvernement à prendre des ordonnances portant adaptation
de dispositions applicables aux collectivités régies par l'article 74
et le titre XIII

Article 10 du projet : article 74-1 modifié de la Constitution

Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ainsi que par le titre XIII et pour les matières qui demeurent de la compétence de l'État , le Gouvernement peut, après avis de l'assemblée délibérante de ces collectivités, étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sauf si elles en disposent autrement.

Les règles du deuxième alinéa de l'article 38 sont applicables. Toutefois, les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication.

Objectif

Ce nouvel article 74-1 institue une habilitation permanente au profit du Gouvernement, afin de lui permettre une actualisation régulière du droit applicable à ces collectivités, dans les matières qui restent de la compétence de la loi ordinaire. Les ordonnances prises sur le fondement de cette disposition, après avis de l'assemblée délibérante de chaque collectivité concernée, obéiront aux règles fixées par l'article 38 de la Constitution. Cette disposition qui renvoie expressément au titre XIII concerne ainsi également la Nouvelle-Calédonie.

Application

L'expérience montre que le législateur omet ou n'est pas toujours en mesure, pour des raisons de calendrier ou de procédure liée à l'obligation de consulter les assemblées locales, d'intégrer aux régimes qu'il instaure les dispositions, assorties des adaptations nécessaires, qui devraient s'appliquer dans les collectivités d'outre-mer (anciennement TOM). Tel a pu être le cas, récemment, lors de l'adoption de parties législatives de certains codes ou de votes de grandes lois (ex : NRE). L'article 74-1 permettra, sans qu'y fassent obstacle les contraintes de la procédure parlementaire, une actualisation des textes en vigueur dans les collectivités régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie à laquelle seront associées les assemblées délibérantes de ces collectivités.

Projet de loi

PROJET DE LOI

constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République

EXPOSE DES MOTIFS

La République s'est construite sur les principes fondateurs de l'indivisibilité du territoire et de l'égalité des citoyens devant la loi. Les Français y demeurent profondément attachés. L'idée selon laquelle ces principes exigeraient que l'on bride les initiatives locales appartient, en revanche, au passé. L'impuissance de l'Etat a souvent été mise en accusation. Nos compatriotes constatent que la centralisation n'empêche pas les inégalités et que les disparités territoriales sont grandissantes. Ils se plaignent également de la complexité de notre organisation institutionnelle, qui ne leur permet pas d'identifier un responsable pour chaque politique publique. Une clarification des compétences s'impose.

Le présent projet de loi vise ainsi à modifier profondément le cadre constitutionnel de l'action des collectivités territoriales, en métropole et outre-mer. Ces collectivités sont aujourd'hui appelées à jouer un rôle essentiel pour moderniser notre pays, pour réformer ses structures administratives, pour rapprocher les services publics des citoyens et revivifier la vie démocratique. C'est au travers de leur action que doit s'incarner une République plus responsable, plus efficace et plus démocratique.

Une République plus responsable doit équilibrer l'exigence de cohérence et le besoin de proximité. C'est à l'Etat, et d'abord au Parlement, qu'il appartient de définir les grands principes et d'évaluer la façon dont ils sont mis en œuvre sur tout le territoire. Mais ce rôle sera d'autant mieux assuré si l'Etat se recentre sur ses missions principales. Quant aux collectivités territoriales, il convient de reconnaître leur capacité et leur autonomie de gestion, sous le contrôle du citoyen. Le droit à l'expérimentation permettra, pour chaque politique publique, de déterminer le bon niveau d'exercice des compétences. Ainsi les conditions de la mise en œuvre du principe de subsidiarité seront réunies.

Une République plus efficace, c'est un Etat qui sait maîtriser ses dépenses et simplifier ses structures. La décentralisation est la première réforme de l'Etat. Elle lui permettra de mieux exercer ses missions régaliennes et de solidarité. Parallèlement, le Gouvernement favorisera les réformes souhaitées par les collectivités, en les aidant à aller dans le sens de la simplification et des économies souhaitées par nos concitoyens et en leur assurant les financements nécessaires.

Une République plus démocratique, enfin, c'est une République où les citoyens sont plus souvent consultés, notamment dans les débats locaux ; où ils peuvent identifier clairement les élus responsables de chacune des politiques publiques. La réforme engagée par le Gouvernement, conformément aux orientations du Président de la République, sera, ainsi, d'abord une réforme au service du citoyen.

*
* *

L'article 1^{er} de la Constitution énumère les principes qui forment l'identité de la République. L'article 1^{er} du présent projet de loi y ajoute le principe selon lequel la France a une organisation décentralisée. Principe d'organisation administrative, la décentralisation, sans remettre en cause l'unité de la Nation, enrichit la vie démocratique et contribue à une application plus effective et moins abstraite du principe d'égalité.

L'article 2 du projet de loi introduit dans la Constitution un article 37-1 qui habilite le législateur à procéder à des expérimentations. La même faculté est donnée au Gouvernement, pour l'exercice de son pouvoir réglementaire. Destinée à éprouver la pertinence de nouvelles normes en leur donnant un champ d'application territorial ou matériel restreint, l'expérimentation est un instrument qui doit permettre d'avancer avec plus de sûreté et d'efficacité sur la voie des réformes dans une société marquée par la complexité. Elle constitue, en particulier, un moyen pour progresser sur la voie de l'indispensable réforme de l'Etat.

La pratique de l'expérimentation n'avait jusqu'ici été admise que dans des limites étroites par le Conseil constitutionnel et le juge administratif qui estimaient qu'elle risquait de se heurter au principe d'égalité. Son inscription dans la Constitution permettra d'y recourir dans un domaine plus large et dans de meilleures conditions de sécurité juridique. Les textes législatifs et réglementaires prévoyant une expérimentation et restreignant à cet effet le champ d'application de la nouvelle norme devront toutefois fixer un ensemble de conditions permettant d'assurer un équilibre entre l'intérêt général qui s'attache à la mise à l'essai de nouvelles règles et les exigences du principe d'égalité. Ainsi la durée pendant lesquelles coexisteront les normes anciennes et celles dont l'on souhaite éprouver la pertinence devra-t-elle être fixée avec précision, en fonction du temps requis pour que, compte tenu de la matière en cause, les résultats de la mise à l'essai puissent être efficacement évalués. Cette durée expirée, c'est une règle unique qui trouvera à s'appliquer, soit parce que le législateur ou le pouvoir réglementaire seront intervenus afin de généraliser la norme ayant donné lieu à expérimentation, le cas échéant amendée au vu des résultats de sa mise à l'essai, soit parce que, en l'absence de nouvelle intervention, c'est la norme ancienne qui retrouvera son entier champ d'application.

Dans le droit-fil de l'article 24 de la Constitution, aux termes duquel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République, **l'article 3** du projet de loi ajoute au second alinéa de l'article 39 de la Constitution une disposition prévoyant que les projets de loi qui ont pour principal objet la libre administration des collectivités territoriales ainsi que la définition de leurs compétences et de leurs ressources sont en premier lieu soumis à cette assemblée. Un meilleur parti pourra être ainsi tiré de la connaissance approfondie dont dispose le Sénat des questions relatives à la gestion des collectivités territoriales. Cette règle ne fera cependant pas obstacle au dépôt par les députés de propositions de loi poursuivant un objet similaire.

L'article 4 du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 72 de la Constitution.

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales passe d'abord par une actualisation des dispositions du premier alinéa régissant l'organisation territoriale de la République. L'existence des régions, qui constituent, depuis 1982, l'une des catégories de collectivités territoriales de la République, est inscrite dans la Constitution, au même titre que celle des communes et des départements. La notion de « territoire d'outre-mer » est remplacée par celle de « collectivité d'outre-mer », mieux en accord avec les possibilités d'organisation particulière offertes à ces collectivités, dont le cadre constitutionnel est revu. La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 72 consacre également la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi une catégorie de collectivités ne comportant qu'une unité. En outre, elle lève une rigidité du texte actuel, qui avait été interprété comme faisant obstacle à ce que la collectivité unique créée par le législateur puisse se voir transférer une part substantielle des attributions normalement exercées par les collectivités expressément mentionnées par cet article et, a fortiori, se substitue à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le principe de décentralisation étant inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution, il apparaît souhaitable d'en définir la teneur et la portée. Tel est l'objet du deuxième alinéa de l'article 72, qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort. Traçant une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'Etat et celle des collectivités territoriales, ce nouvel objectif à valeur constitutionnelle permettra de transposer dans un Etat restant unitaire la préoccupation qu'exprime, en droit communautaire, le principe de subsidiarité. La poursuite de cet objectif sera facilitée par la possibilité désormais ouverte par l'article 37-1, puisque les expérimentations prévues par cet article permettront de déterminer efficacement le niveau adéquat pour l'exercice de telle ou telle compétence. C'est ainsi un ensemble de dispositions cohérentes qui sont introduites dans la Constitution, afin de servir d'instruments pour la réforme de l'Etat.

Ainsi que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont déjà eu l'occasion de le reconnaître, le souci de donner aux collectivités territoriales les moyens juridiques leur permettant de mettre efficacement en œuvre les attributions qui leur sont confiées justifie que leur soit reconnu un pouvoir réglementaire. Le deuxième alinéa de l'article 72, qui devient son troisième alinéa, est complété afin de donner une base constitutionnelle à l'existence de ce pouvoir : celui-ci ne pourra s'exercer que dans la mesure où la loi l'a prévu et pour la seule mise en œuvre des attributions que ces collectivités tiennent de la loi.

Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales sont particulièrement à même d'apprécier l'adéquation des lois et règlements à l'objet poursuivi, d'identifier leurs éventuelles imperfections et de concevoir les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet. C'est pourquoi il est opportun qu'elles puissent être autorisées à expérimenter elles-mêmes les modifications qui pourraient être utilement apportées aux lois et règlements qui régissent l'exercice des compétences qui leur sont confiées. C'est l'objet du quatrième alinéa de l'article 72. Le Parlement ou le Gouvernement, selon le niveau des normes en cause, pourront autoriser les collectivités territoriales qui en auront exprimé le souhait à expérimenter des règles nouvelles. Cette expérimentation obéira à la même économie que celle prévue à l'article 37-1. Son champ et sa durée devront être déterminés par avance. Les modalités de son évaluation devront être prévues. A l'issue, l'autorité normative compétente appréciera les conséquences qu'il convient d'en tirer. Ces diverses conditions seront précisées par la loi organique à laquelle il est renvoyé. Enfin, le champ de cette expérimentation est encadré : elle ne pourra porter sur les normes qui définissent les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Ces dispositions pourront, le cas échéant, être combinées avec celles de l'article 37-1, de manière à réaliser des expériences portant, à la fois, sur le transfert aux collectivités territoriales d'une compétence jusque là détenue par l'Etat et sur l'évolution des normes concernées par ce transfert.

Une décentralisation efficace peut nécessiter une collaboration entre plusieurs échelons territoriaux. Le cinquième alinéa de l'article 72 permet ainsi au législateur d'organiser cette collaboration, en confiant à une collectivité « chef de file » le soin de définir les modalités de l'action menée conjointement.

Enfin, le sixième alinéa donne une nouvelle rédaction à l'ancien troisième alinéa de l'article 72, qui n'en modifie pas la portée mais tire les conséquences de l'inscription, dans la Constitution, de nouvelles collectivités telles que les régions et les collectivités d'outre-mer. Cette rédaction fait en outre plus clairement apparaître la mission confiée au représentant de l'Etat, qui représente chacun des membres du Gouvernement et dont le rôle s'exerce à l'égard de l'ensemble des collectivités présentes dans le ressort de la circonscription administrative dont il a la charge.

La décentralisation des compétences doit aller de pair avec le développement de la faculté d'expression directe dont disposent les citoyens au niveau local. **L'article 5** du projet de loi insère ainsi dans la Constitution un article 72-1 qui donne un cadre constitutionnel à cette expression.

Le premier alinéa consacre un droit de pétition qui permettra aux électeurs de chaque collectivité territoriale d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité de toute question relevant de ses compétences.

Le deuxième alinéa ouvre la possibilité aux organes de ces collectivités de soumettre à un référendum, qui vaudra décision, les projets de délibérations ou d'actes relevant de leurs compétences.

Le troisième alinéa rend possible la consultation des électeurs d'une partie du territoire sur certaines questions qui, bien qu'appelant une décision relevant de la compétence, non des autorités locales, mais du Parlement ou du Gouvernement, les intéressent spécialement, parce qu'elles ont trait à l'organisation de la collectivité dont ils font partie. Le premier cas est celui où l'on envisage de créer l'une de ces collectivités territoriales à statut particulier mentionnées au premier alinéa de l'article 72. Seront alors consultés les électeurs inscrits dans la partie du territoire correspondant au ressort de la future collectivité. L'organisation de la consultation devra être décidée par la loi. Le second cas est celui où l'on envisage de modifier les limites de collectivités existantes.

Le principe de libre administration suppose, pour être effectif, que les collectivités territoriales aient la garantie de disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences. Cette garantie est particulièrement nécessaire pour progresser vers une organisation de la République qui soit véritablement décentralisée. Elle doit avoir pour corollaire une responsabilité accrue des collectivités territoriales. Enfin, elle va de pair avec une exigence de solidarité entre les collectivités permettant de corriger les inégalités liées au territoire.

L'article 6 du projet de loi crée ainsi un article 72-2 dont le premier alinéa affirme le principe de la garantie des ressources et de leur libre disposition. Le deuxième alinéa consacre la faculté pour les collectivités territoriales de recevoir le produit d'impositions et d'en fixer elles-mêmes, dans les limites définies par le législateur, aussi bien le taux que l'assiette. Le troisième alinéa pose le principe selon lequel, pour chaque catégorie de collectivités, l'addition de ses recettes fiscales, des autres ressources propres et des dotations émanant d'autres collectivités territoriales doit représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources. Les conditions de mise en œuvre de cette règle seront fixées par la loi organique. Le quatrième alinéa inscrit dans la Constitution le principe selon lequel les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales doivent être accompagnés de l'attribution de ressources d'un montant équivalent à celles qui étaient consacrées à la mise en œuvre de ces compétences lorsqu'elles étaient exercées par l'Etat. Enfin, le dernier alinéa fait de la correction des inégalités territoriales, notamment au moyen de dispositifs de péréquation, un objectif de valeur constitutionnelle.

Les dispositions des articles 7, 8 et 9 du projet de loi sont relatives aux collectivités situées outre-mer, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, qui demeure régie par les dispositions figurant au titre XIII. Tout en conservant la ligne de partage entre les collectivités où s'appliquent de plein droit les lois et règlements et celles qui se voient reconnaître une spécialité législative, elles permettront d'appliquer des règles plus variées permettant de répondre aux attentes particulières de chacune des collectivités concernées.

Le nouvel article 72-3, créé par **l'article 7** du projet de loi, désigne nominativement chacune de ces collectivités afin que soit solennellement marquée leur appartenance à la République. Dans ce cadre, et réserve faite des Terres australes et antarctiques françaises, dont le statut est défini par la loi, il définit deux catégories statutaires : le statut de département et de région d'outre-mer, régi par le principe d'assimilation législative ; le statut de collectivité régie par le principe de spécialité législative. Les actuels départements d'outre-mer continueront de relever de l'article 73 et les autres collectivités d'outre-mer de l'article 74. Le passage de l'un à l'autre de ces régimes sera subordonné à l'intervention d'une loi organique, après qu'aura été recueilli le consentement préalable des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par décision du Président de la République.

L'article 8 du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 73 de la Constitution. Celle-ci tire les conséquences de l'inscription des régions parmi les collectivités territoriales mentionnées à l'article 72. Tout en reprenant le principe de l'assimilation législative, l'article 73 autorise désormais trois sortes d'assouplissements permettant de mieux prendre en compte la spécificité et les attentes des départements et régions d'outre-mer. En premier lieu, s'inspirant de la rédaction de l'article 299-2 du traité signé le 2 octobre 1997 modifiant le traité instituant la Communauté européenne, il ouvre plus largement la possibilité d'apporter des adaptations aux lois et règlements, en autorisant, non plus les seules adaptations nécessitées par la situation particulière de ces collectivités, mais l'ensemble des adaptations qui tiennent à leurs caractéristiques et contraintes particulières. En deuxième lieu, il permet au législateur d'habiliter la collectivité qui le souhaite à fixer elle-même ces adaptations, lorsque les dispositions en cause sont au nombre de celles qui régissent l'exercice de ses compétences. En troisième lieu, toujours sur sa demande et pour tenir compte de ses spécificités, la collectivité peut être habilitée à édicter elle-même la norme applicable sur son territoire, sous une double réserve : l'habilitation ne peut porter que sur des champs de compétence susceptibles d'être transférés aux collectivités régies par le principe de spécialité ; la collectivité ne peut intervenir dans le domaine de compétence réservé à la loi par l'article 34 que dans la mesure définie par une loi organique. Enfin, la substitution à une région ou un département d'outre-mer d'une collectivité territoriale nouvelle, de même que l'institution d'une assemblée délibérante unique pour la région et le département sont subordonnées au consentement des électeurs concernés.

L'article 9 du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 74 de la Constitution, permettant de mieux ajuster à leurs spécificités et leurs attentes le statut dont sont dotées les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité.

Chacune de ces collectivités disposera d'un statut particulier, défini par la loi organique après avis de son assemblée délibérante, qui, compte tenu de ses intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, fixera les conditions dans lesquelles les lois et les règlements y sont applicables, définira l'étendue de sa compétence normative, sous réserve d'un ensemble de domaines pour lesquels un transfert de compétences ne sera plus possible s'il n'est pas déjà intervenu, et déterminera les modalités de sa consultation sur les projets de texte comportant des dispositions qui lui sont particulières ou, avant leur ratification ou leur approbation, sur les engagements internationaux conclus dans des matières relevant de sa compétence.

Le statut fixera également les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante.

Il pourra, en outre, prévoir un contrôle juridictionnel particulier pour les actes de la collectivité intervenant dans des matières relevant de l'article 34, ainsi qu'une procédure comparable à celle figurant au second alinéa de l'article 37 afin de permettre à la collectivité de modifier les dispositions législatives qui interviendraient dans son domaine de compétence après l'entrée en vigueur du statut. Dans les matières touchant à l'accès à l'emploi, au droit d'établissement et à la protection du patrimoine foncier, les collectivités pourront se voir reconnaître le droit de prendre, en faveur de leurs habitants, des mesures justifiées par les nécessités locales. Enfin, le statut particulier pourra également prévoir les conditions dans lesquelles l'Etat associera la collectivité à l'exercice des compétences qu'il conserve.

L'article 10 du projet de loi insère dans la Constitution un article 74-1 instituant une habilitation permanente au profit du Gouvernement, afin de lui permettre d'assurer une actualisation régulière du droit applicable à ces collectivités, dans les matières qui restent de la compétence de la loi ordinaire. Les ordonnances prises sur le fondement de cette disposition seront soumises pour avis à l'assemblée délibérante de chaque collectivité concernée. Elles obéiront, pour le reste, aux règles fixées par l'article 38 de la Constitution.

L'article 11 du projet de loi modifie les articles 7, 13 et 60 de la Constitution.

Dans sa rédaction actuelle, le premier alinéa de l'article 7 prévoit que le second tour du scrutin organisé pour l'élection du Président de la République se déroule le deuxième dimanche suivant le premier tour. Cette exigence conduit, du fait du décalage horaire, à ce que les électeurs résidant dans certaines collectivités situées outre-mer expriment leur vote alors que le résultat de l'élection peut déjà être tenu pour certain. Il convient donc que la Constitution se borne à poser la règle selon laquelle le second tour de scrutin est organisé dans les deux semaines suivant le premier et laisse à la loi organique prévue par l'article 6 le soin d'en fixer la date.

La rédaction de l'article 13 doit être modifiée afin de tirer les conséquences de la substitution de la notion de collectivité d'outre-mer à celle de territoire d'outre-mer.

Enfin, le référendum local institué par le présent projet de loi ayant vocation à être placé sous le contrôle du juge administratif puisqu'il porte sur l'adoption d'un acte à caractère administratif, il convient de préciser à l'article 60 que les opérations référendaires dont le Conseil constitutionnel assure le contrôle sont exclusivement celles organisées sur le fondement des articles 11 et 89.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la justice

NOR : JUSX0200146L/B1

PROJET DE LOI

constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la Constitution est complété par la phrase suivante : « Son organisation est décentralisée. »

Article 2

Il est inséré au titre V de la Constitution un article 37-1 ainsi rédigé :

« *Art. 37-1.* - La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. »

Article 3

Le second alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par la phrase suivante :

« Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat. »

Article 4

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 72.* - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Pour l'exercice de leurs compétences, elles disposent, dans les mêmes conditions, d'un pouvoir réglementaire.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales 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 compétences.

« Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut confier à l'une d'entre elles le pouvoir de fixer les modalités de leur action commune.

« Dans le ressort des 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. »

Article 5

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-1 ainsi rédigé :

« *Art. 72-1.* - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

Article 6

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-2 ainsi rédigé :

« *Art. 72-2.* - La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette, dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« 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.

« La loi met en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de corriger les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales. »

Article 7

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-3 ainsi rédigé :

« *Art. 72-3.* - La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

« Aucun passage de tout ou partie de ces collectivités de l'un à l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, ait été préalablement recueilli. En ce cas, le changement de régime est décidé par une loi organique.

« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »

Article 8

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 73.* - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent, sous les réserves prévues au quatrième alinéa de l'article 74, être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, y compris dans certaines matières relevant du domaine de la loi.

« 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.

« 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 deuxième alinéa de l'article 72-3, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

Article 9

L'article 74 est ainsi rédigé :

« *Art. 74.* - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut particulier qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles qu'elle exerce à la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° du relative à l'organisation décentralisée de la République, le transfert de compétences de l'Etat ne peut 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 ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique détermine également, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« - s'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 ;

« - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« - 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.

« - l'Etat peut associer les collectivités 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.

« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Article 10

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 74-1 ainsi rédigé :

« *Art. 74-1.* - Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ainsi que par le titre XIII et pour les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, le Gouvernement peut, après avis de l'assemblée délibérante de ces collectivités, étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sauf si elles en disposent autrement.

« Les règles du deuxième alinéa de l'article 38 sont applicables. Toutefois, les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication. »

Article 11

I. - Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « le deuxième dimanche suivant » sont remplacés par les mots : « dans les deux semaines qui suivent ».

II. - Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

III. - A l'article 60 de la Constitution, après les mots : « des opérations de référendum » sont ajoutés les mots : « prévues aux articles 11 et 89. »

ANNEXES

- Trois étapes d'action
- Liste des personnes consultées
- Extrait du discours de Jacques Chirac à Rouen le 10 avril 2002
- Extrait de la déclaration de politique générale du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2002

Trois étapes d'action :

- **Une loi constitutionnelle** où il sera affirmé que les collectivités territoriales :
 - "ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort" (décentralisation) ;
 - doivent bénéficier de l'autonomie financière ;
 - pourront être habilitées par voie législative ou réglementaire selon les cas, à déroger aux normes nationales qui régissent leurs compétences (expérimentation).
- **Des assises des libertés locales** se tiendront dans toutes les régions dès la fin du mois d'octobre et jusqu'en janvier 2003. Elles permettront de recueillir les vœux des collectivités territoriales en matière de compétences nouvelles.
- **Deux projets de loi** seront soumis au Parlement :
 - un premier projet de loi ordinaire de transfert des compétences et d'expérimentation sera déposé au Parlement au printemps 2003 ;
 - un projet de loi organique portant application des dispositions constitutionnelles sera adopté courant 2003.

Liste des personnes consultées

Monsieur CLÉMENT, Président de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale

Monsieur LANCELOT, Ancien membre du Conseil constitutionnel

Monsieur LUCHAIRE, Ancien membre du Conseil constitutionnel

Monsieur BERNARD, Président de section honoraire au Conseil d'État

Monsieur MAUS, Conseiller d'État

Monsieur CANNAC, Membre honoraire du Conseil d'État, membre du conseil économique et social

Monsieur LE BRIS, Préfet honoraire

Monsieur FAVOREU, Professeur des universités

Monsieur PORTELLI, Professeur des universités

Extrait du discours de Jacques CHIRAC
à Rouen le mercredi 10 avril 2002

“... Nécessaire aux temps fondateurs de la Nation, la centralisation est devenue aujourd’hui un handicap pour la France. L'esprit d'initiative et les libertés locales ont trop longtemps été étouffés. Aucun des grands pays d'Europe n'est affecté du même mal.

Nous ne pouvons nous obstiner à maintenir un modèle rigide d'organisation qu'aucun autre pays n'a fait sien, et dont tous ont plus que jamais tendance à s'éloigner. Il nous faut imaginer un nouveau modèle français et engager résolument une évolution profonde de notre vie démocratique. Nous avons commencé il y a 30 ans en créant les régions, puis lorsqu' ont été adoptées les grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983.

La Nation doit maintenant aller plus loin, beaucoup plus loin, en prenant cette fois des garanties contre tout retour en arrière.

Et moi, je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif européen. Et c'est une nécessité économique et sociale...”

Extrait de la déclaration de politique générale
du Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin,
à l'Assemblée Nationale le 3 juillet 2002

"... A côté de cette démocratie sociale, pour valoriser la République des proximités, nous voulons donner une place nouvelle à la démocratie locale.

La démocratie locale, c'est plus de décentralisation. C'est une décentralisation plus vivante. C'est une implication de tous les citoyens. C'est un transfert de responsabilités et plus les responsabilités sont assumées au plus près du terrain, meilleures les décisions sont.

La décentralisation, c'est aussi un formidable levier pour enfin réformer l'État. C'est l'occasion et le moyen de faire les indispensables réformes de structure. C'est la possibilité de retrouver une liberté d'action. C'est la faculté de répondre aux besoins des Français.

Une décentralisation plus vivante

Je vous propose une étape innovante de la décentralisation, fondée, dans notre pays, sur deux exigences – il ne faut se comparer ni à l'Allemagne, ni à l'Italie, ni à l'Espagne ; dans notre pays, notre organisation territoriale repose sur deux valeurs : l'exigence de cohérence pour que chaque Français, quel que soit le territoire, ait l'égalité des droits, mais aussi sur une exigence de proximité pour qu'on puisse, au plus près du terrain, décider au plus près du citoyen.

La cohérence, c'est s'assurer que l'ensemble national, composé de l'État et des collectivités locales, fonctionne de façon harmonieuse, en préservant l'égalité de tous devant la loi. Les disparités territoriales, dans notre pays, sont beaucoup trop fortes aujourd'hui. La cohérence doit assurer un aménagement du territoire équilibré et être l'instrument de la solidarité entre les Français. C'est dans le dialogue entre l'État et la région que s'exprime le mieux ce souci de cohérence.

La proximité, c'est le champ d'action des départements, des communes et de leurs groupements. Ce sont eux qui ont vocation à assurer les services et à être maîtres d'ouvrage des équipements de proximité et de développement local.

Cet ample mouvement de décentralisation permettra :

- un nouveau transfert de compétences, au profit des collectivités, qui sera accompagné de transfert des ressources correspondantes. Il devrait être possible de faire mieux que dans le passé. Mais je sais que les rendez-vous seront exigeants ;
- une nouvelle distribution des rôles en repensant de manière innovante la relation Etat-région pour plus de cohérence et plus d'efficacité. Davantage de clarté dans la relation de proximité entre le département, les communes et leurs groupements ;
- et puis enfin un encouragement aux initiatives, à la démocratie locale, qui passe également par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation..."