

ASSEMBLÉE NATIONALE

22 avril 2011

ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES - (n° 3253)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 53 Rect.

présenté par

M. Michel Bouvard, M. Descoeur, M. Ferrand, M. Mancel, M. Mathis,
M. Morisset, M. Moyne-Bressand et M. Rolland

ARTICLE 11

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« Le quatrième alinéa est complété par les mots et une phrase ainsi rédigés : « de finances. La loi détermine les principes fondamentaux régissant les conditions dans lesquelles sont compensées les créations ou augmentations de charges résultant, pour les collectivités territoriales ou pour leurs groupements, des prescriptions de l'État dans des domaines qui leur ont été transférés ou attribués. ». »

EXPOSÉ SOMMAIRE

La frontière entre le domaine de la loi et celui du règlement en matière de compensation des charges imposées aux collectivités territoriales reste empreinte d'incertitude.

La compétence du législateur n'est en effet clairement fixée, par l'article 72-2 de la Constitution, que pour les cas de transfert, de création ou d'extension de compétences (et, pour ces deux derniers cas, dans la mesure où ladite création ou extension a pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités).

En revanche, la Constitution ne règle pas la question de l'autorité responsable des modalités d'une éventuelle compensation lorsque l'État, notamment par l'exercice du pouvoir réglementaire, impose aux collectivités territoriales des charges nouvelles dans un domaine qui relève déjà de leurs compétences (et, de ce fait, en dehors de tout transfert, création ou extension). L'article 34, qui confère à la loi le soin de déterminer « les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources » est par ailleurs trop elliptique pour apporter une réponse certaine.

Dans les faits, le pouvoir réglementaire s'est en quelque sorte implicitement arrogé -sans que le juge administratif y trouve à redire- la compétence puisque c'est lui qui choisit, lorsqu'il impose de nouvelles charges aux collectivités, le montant de la compensation... systématiquement fixé à zéro.

Dans une proposition de loi déposée parallèlement au présent amendement, les signataires présentent un ensemble de dispositions de nature à garantir que, lorsqu'il prend une telle décision, le Gouvernement en assume la pleine responsabilité, conformément aux règles les plus élémentaires de la bonne gouvernance. Encore faut-il, pour que les dispositions en question conservent leur portée, que leur nature législative soit clairement établie. À défaut, elles pourraient tomber sous le coup d'une irrecevabilité ou, en cas d'adoption, donner lieu à un déclassement permettant au pouvoir réglementaire, et donc aux autorités qui en seraient les destinataires, de s'en affranchir.

Par ailleurs, et surtout, c'est à une question de principe essentielle pour nos règles de gouvernance qu'il convient d'apporter une réponse dépourvue de toute ambiguïté : l'intervention du législateur dans le domaine des compétences des collectivités territoriales peut-elle se limiter aux décisions de transfert, de création ou d'extension ? Est-il concevable qu'une telle décision autorise ipso jure le pouvoir exécutif à imposer unilatéralement aux collectivités territoriales des normes aux conséquences financières telles qu'elles amputent gravement leurs budgets et portent ainsi sérieusement préjudice à leur libre administration ?

Certes, des impératifs tels que le principe d'égalité et la solidarité nationale fournissent à l'État des raisons tout à fait légitimes d'intervenir dans des domaines relevant des compétences d'une catégorie de collectivités territoriales. Ces impératifs justifient ce que le Conseil constitutionnel appelle les « prérogatives de l'État », lesquelles ne sauraient nullement être remise en question. Mais ils doivent autant que possible être conciliés avec le principe constitutionnel de libre administration, dont le législateur a la charge de déterminer les principes fondamentaux. Cette nécessaire recherche de conciliation ne saurait s'effectuer en laissant le Parlement à l'écart.

Le présent amendement, qui reprend une proposition de loi organique initialement présentée au Sénat par Alain LAMBERT qui ne put la défendre, vise ainsi à assurer un dialogue entre le Gouvernement et le Parlement sur les conséquences pour les finances des collectivités territoriales des normes que le pouvoir exécutif prescrit dans leur domaine de compétence.

Pour ce faire, il précise les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution dans le domaine.