

**MARDI 20 OCTOBRE 2020**

**Propositions de loi constitutionnelle et organique  
pour le plein exercice des libertés locales**

## SOMMAIRE

<b>COMMISSIONS (NOMINATION) .....</b>	<b>1</b>
<b>MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR .....</b>	<b>1</b>
<b>PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE ET PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE POUR LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES .....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale commune</i></b>	<b>1</b>
M. Philippe Bas, auteur de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique	<b>1</b>
Mme Françoise Gatel, co-rapporteur de la commission des lois	<b>2</b>
M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur de la commission des lois	<b>3</b>
M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances	<b>3</b>
Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires	<b>3</b>
M. Éric Kerrouche	<b>4</b>
M. Stéphane Ravier	<b>5</b>
M. Dany Wattebled	<b>5</b>
M. Guy Benarroche	<b>5</b>
M. Alain Richard	<b>6</b>
Mme Guylène Pantel	<b>6</b>
Mme Cécile Cukierman	<b>6</b>
Mme Dominique Vérien	<b>7</b>
M. Victorin Lurel	<b>8</b>
M. Jean-Raymond Hugonet	<b>8</b>
Mme Micheline Jacques	<b>9</b>
<b><i>Discussion des articles de la proposition de loi constitutionnelle</i></b>	<b>9</b>
ARTICLE PREMIER	<b>9</b>
ARTICLE 2	<b>9</b>
M. Alain Richard	<b>9</b>
M. Philippe Bas	<b>9</b>
ARTICLE 3	<b>10</b>
ARTICLE 4	<b>11</b>
Mme Anne Ventalon	<b>11</b>
ARTICLES ADDITIONNELS	<b>11</b>
<b>NOMINATION DES MEMBRES DE L'OPECST ET DES DÉLÉGATIONS SÉNATORIALES .....</b>	<b>15</b>
<b>PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE ET PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE POUR LE PLEIN EXERCICE DES LIBERTÉS LOCALES (Suite) .....</b>	<b>15</b>
<b><i>Discussion des articles de la proposition de loi constitutionnelle (Suite)</i></b>	<b>15</b>
ARTICLES ADDITIONNELS (Suite)	<b>15</b>
ARTICLE 5	<b>15</b>
M. Laurent Burgoa	<b>15</b>
ARTICLES ADDITIONNELS	<b>16</b>

ARTICLE 6	17
Mme Micheline Jacques	17
M. Georges Patient	18
M. Victorin Lurel	18
M. Philippe Bonnecarrère	18
ARTICLES ADDITIONNELS	19
<b>Discussion des articles de la proposition de loi organique</b>	<b>24</b>
ARTICLE PREMIER	24
ARTICLE 2	25
ARTICLE 3	25
ARTICLE 5	26
<b>Explication de vote</b>	<b>26</b>
Mme Dominique Vérien	26
<b>ANNEXES.....</b>	<b>26</b>
<b>Ordre du jour du mercredi 21 octobre 2020</b>	<b>26</b>
<b>Analyse des scrutins</b>	<b>27</b>
<b>Nomination à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation (36 membres)</b>	<b>28</b>
<b>Nomination à la délégation sénatoriale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (36 membres)</b>	<b>28</b>
<b>Nomination à la délégation sénatoriale aux entreprises (42 membres)</b>	<b>29</b>
<b>Nomination à la délégation sénatoriale aux outre-mer</b>	<b>29</b>
<b>(autres que les 21 sénateurs d'outre-mer, membres de droit, 42 membres)</b>	<b>29</b>
<b>Nomination à la délégation sénatoriale à la prospective (36 membres)</b>	<b>29</b>
<b>Nomination à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (18 membres)</b>	<b>30</b>

## SÉANCE du mardi 20 octobre 2020

8<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2020-2021

PRÉSIDENCE DE M. VINCENT DELAHAYE,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
MME FRANÇOISE FÉRAT, M. JOËL GUERRIAU.

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Commissions (*Nomination*)

**M. le président.** – J'informe le Sénat qu'une candidature pour siéger au sein de la commission des affaires européennes a été publiée.

Cette candidature sera ratifiée si la Présidence n'a pas reçu d'opposition dans le délai d'une heure prévu par notre Règlement.

### Modification de l'ordre du jour

**M. le président.** – En raison de l'hommage national en l'honneur de Samuel Paty qui se tiendra mercredi 21 octobre en fin d'après-midi dans la cour de la Sorbonne, et en accord avec le groupe du Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, nous suspendrions nos travaux demain après-midi à l'issue de l'examen de la proposition de loi relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire, et au plus tard à 18 h 30, et nous les reprendrions à 21 h 30 pour le débat à la suite du Conseil européen des 15 et 16 octobre.

Il reviendra à la conférence des Présidents d'inscrire le débat sur l'alimentation durable et locale, initialement inscrit en second point de l'espace réservé au groupe du Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

**M. Alain Richard.** – Nous aurions souhaité l'inversion des deux propositions au profit de celle sur l'alimentation, pour renvoyer à plus tard l'examen relatif aux retraites complémentaires.

**M. le président.** – Cela n'a pas été confirmé par votre groupe. Il en est donc ainsi décidé, même si je prends acte de votre remarque.

Par ailleurs, par lettre en date de ce jour, le Gouvernement demande l'inscription, sous réserve de

son dépôt et de sa transmission, du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses dispositions de gestion de la crise sanitaire, à l'ordre du jour du mercredi 28 octobre, après-midi et soir, et du jeudi 29 octobre, matin. Il demande également l'inscription, sous réserve de leur dépôt, de la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire ou de la nouvelle lecture sur ce texte à l'ordre du jour du jeudi 5 novembre, après-midi et soir.

En conséquence, l'examen du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur est reporté au jeudi 29, après-midi et soir, et vendredi 30 octobre, matin, après-midi et, éventuellement, le soir.

Acte est donné de ces demandes.

Nous pourrions fixer le délai limite pour le dépôt des amendements de séance en première lecture sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au mercredi 28 octobre à 12 heures. En cas de nouvelle lecture, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance pourrait être fixé au jeudi 5 novembre à 12 heures.

*Il en est ainsi décidé.*

### Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales, présentées par MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues, à la demande du groupe Les Républicains.

#### Discussion générale commune

**M. Philippe Bas, auteur de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) C'est un moment important que la discussion de ces textes. Un travail de longue haleine débouche aujourd'hui. Nous l'avons conduit conjointement, commission des lois et délégation aux collectivités territoriales, en nous appuyant sur les travaux menés par nos deux rapporteurs, au sein de la commission des lois, pour le suivi des lois de décentralisation.

Au début 2020, le président Larcher a mis en place un groupe de travail. J'en étais le rapporteur général et notre ancien collègue Jean-Marie Bockel, que je salue, en était le co-rapporteur. Nous avons, dans cette publication décidée par le président du Sénat, (*L'orateur brandit le document.*) formulé cinquante

propositions pour une nouvelle décentralisation et le plein exercice des collectivités territoriales et nous avons déposé trois propositions de loi.

Pourquoi commencer, alors que ce n'est pas dans le projet du Gouvernement, par une réforme constitutionnelle ? Il n'y a pas d'étape dans la décentralisation qui n'ait été précédée d'une réforme constitutionnelle : ce fut le cas pour les lois Defferre, puis en 2003 sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Ce sera le cas aujourd'hui si nous sommes porteurs d'une ambition forte pour les libertés locales. Et nous le sommes ! Nous devons protéger la commune et éviter qu'elle ne devienne une coquille vide. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

Nous devons également éviter que le Gouvernement ne récupère les pouvoirs décentralisés, comme il le fait toujours, par atavisme centralisateur, en se servant des normes et de l'argent.

Nous devons aussi garantir l'indépendance financière des collectivités, car elles sont de plus en plus sous la dépendance des moyens attribués par l'État et nous voulons y mettre un coup d'arrêt.

Nous entendons garantir à chaque collectivité des compétences à géométrie variable autour d'un tronc commun, contre l'uniformité bien française qui stérilise les initiatives - sans opposer France urbaine et France rurale.

Nous voulons que les préfets de département retrouvent le pouvoir de s'engager auprès des collectivités locales. La régionalisation des services préfectoraux a été préjudiciable aux services départementaux et aux collectivités territoriales de proximité, privées d'un interlocuteur capable de s'engager au niveau local. Le centralisme régional ne vaut guère mieux, à mes yeux, que le centralisme de l'État.

Nous proposons de renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'intervention du décret dans la mise en œuvre des compétences transférées devrait être l'exception. Le décret ne devrait être que la voiture balai.

Si l'État décide, il doit payer, principe que nous souhaitons inscrire dans la Constitution. Progressivement, nous avons pris l'habitude de mettre à la charge des collectivités l'application de normes nationales coûteuses.

Nous voulons également garantir une représentation équitable des collectivités et territoires au sein des assemblées locales, en particulier dans les intercommunalités, lesquelles fonctionnent non sur des majorités politiques mais sur la base des attentes des représentants de chaque territoire. Quand, au sein d'une intercommunalité, on s'entend pour répartir les sièges entre territoires, il ne faut pas que des obstacles mesquins s'y opposent. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est trop sévère même si le principe de représentativité démographique doit être

pris en compte. Il faut de la souplesse, comme nous l'avons déjà voté dans un projet de révision constitutionnelle que j'avais présenté avec Gérard Larcher en février 2015.

Nous voulons aussi consacrer dans la Constitution la clause de compétence générale de la commune - quelle que soit la manière dont elles l'exercent, y compris en la déléguant. Les communes sont les actionnaires de l'intercommunalité et non pas ses sujets. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

Nous voulons enfin instituer un droit à la différenciation : madame la ministre, vous ne pouvez vous y opposer, cette idée est au cœur de votre projet. Le cadre juridique doit être assoupli à cette fin, notamment pour les expérimentations.

Ces dispositions, majeures, sont complétées par des dispositions relevant de la loi organique, notamment la définition des ressources propres et le renforcement des études d'impact sur les conséquences des textes législatifs pour les collectivités territoriales, exigence vidée de sa substance par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*)

**Mme Françoise Gatel**, *co-rapporteur de la commission des lois*. – La décentralisation, les libertés locales, une utopie dans notre pays aux gènes centralisateurs, une peur de rompre avec la République une et indivisible ? Elle a été une longue marche, à deux temps : un temps en avant, audacieux avec les lois de décentralisation de 1983 et de 2003. Puis, un temps en arrière, lorsque l'État reprend les collectivités territoriales en main par le pouvoir normatif et financier. Pourtant, l'action locale a fait la preuve de son efficacité pour adapter les politiques aux territoires, que ce soit en outre-mer, ou par la création de la collectivité d'Alsace ou encore, en Bretagne, avec le dispositif d'investissement locatif.

On peut nier le réel mais il nous revient comme un boomerang. Les crises des gilets jaunes ont montré le besoin de proximité et de confiance, tandis que la crise sanitaire a démontré l'agilité des collectivités territoriales *a contrario* de l'impuissance d'un État ankylosé par ses rigidités.

Dans cet objectif de subsidiarité - faire au niveau pertinent - le président Larcher a constitué un groupe de travail au premier semestre, et je salue le travail des deux rapporteurs, MM. Bas et Bockel. Le groupe de travail a formulé cinquante propositions pour donner un nouvel élan aux libertés locales.

Nous examinons aujourd'hui les propositions de loi qui en découlent. Ces deux volets constitutionnel et organique ne visent pas à provoquer un nouveau big bang territorial. Il s'agit de permettre et non plus de contraindre.

D'abord, la représentativité équitable des territoires serait inscrite dans la Constitution. Ensuite, le pouvoir

réglementaire des collectivités territoriales figurerait dans la Constitution et le droit à la différence serait reconnu, pour mieux reconnaître la réalité locale.

La loi organique vise à renforcer les études d'impact des textes législatifs sur les collectivités territoriales. Enfin, les compensations financières des transferts de compétences seraient améliorées et régulièrement réexaminées.

Pour nous, le principe de subsidiarité est central dans l'action publique. Tirons la leçon des crises. N'ayons pas peur. Osons la confiance et la liberté des collectivités territoriales pour sortir le pays de ses lourdes difficultés. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains*)

**M. Mathieu Darnaud**, *co-rapporteur de la commission des lois*. – Ce texte porte en lui la constance des travaux du Sénat depuis de nombreuses années. Nous avons réaffirmé cette constance, convaincus de l'absolue nécessité de rappeler aujourd'hui notre attachement à l'échelon communal. Je salue le travail des deux co-rapporteurs et l'initiative du président Larcher.

En élevant au rang constitutionnel la clause de compétence générale des communes, nous réaffirmons la commune comme le premier des échelons administratifs, le lieu où se tisse le lien social.

La crise nous rappelle l'importance de la commune comme creuset de toutes les solidarités, et la nécessité de la défendre. Les élus, les maires font vivre cette proximité attendue par nos concitoyens. Ils en sont les acteurs privilégiés.

La commune doit garder son agilité. Elle est aussi la porte d'entrée dans le bloc communal et intercommunal. Les élus locaux sont trop souvent convaincus que tout se passe à ce second niveau : ce n'est pas le cas. Pour agir, la commune a néanmoins besoin d'autonomie financière et donc de ressources propres. Je salue le travail de Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances, pour son implication sur un sujet bien compliqué mais essentiel.

Sur la question ultramarine, également traitée ici, je salue les travaux de M. Magras, président de la délégation aux outre-mer.

Nous avons la capacité à tracer un nouveau sillon et à envoyer des signaux forts à l'ensemble de nos territoires. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*)

**M. Charles Guené**, *rapporteur pour avis de la commission des finances*. – Deux mesures ont justifié la saisine de la commission des finances.

La première est relative au principe « qui décide paie ». Trop souvent, les compensations sont trop éloignées des charges transférées par l'État. Il faut une nouvelle gouvernance, dans laquelle l'adéquation des charges et des ressources serait régulièrement

réexaminée, et non réévaluée. C'est plus qu'un simple changement sémantique : il s'agit d'un autre modèle pour remettre régulièrement à plat les compétences et les compensations.

Sur les ressources propres des collectivités territoriales, il est temps de revoir les conséquences de l'article 72-2 de la Constitution. Si les ressources propres excluaient celles sur lesquelles les collectivités territoriales ne maîtrisent ni le taux, ni l'assiette, leur part baisserait nécessairement. Afin de respecter le principe constitutionnel que les ressources propres doivent obligatoirement représenter une part déterminante des ressources des collectivités territoriales, il faudrait créer des impôts locaux ou territorialiser des impôts nationaux à hauteur de 35 milliards d'euros. L'expérience de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) nous a montré combien il était complexe de territorialiser un impôt. Mais faut-il renoncer à sanctuariser les ressources propres et à renforcer le pouvoir fiscal des collectivités ? Non !

Dès lors, il convient de s'interroger sur le bon niveau des ressources propres - que nous proposons de qualifier de significatif et non plus de déterminant - et sur la réforme de la péréquation. Cette part doit-elle être de 50 % ou de 33 % ? Doit-elle être la même pour toutes les catégories de collectivités ? Cette formulation laisse le débat ouvert - et nous avons vu ce matin combien le débat entre État et collectivités était important.

Les textes qui nous sont proposés répondent aux préoccupations de la commission des finances : nous vous invitons à les soutenir. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur le banc de la commission*)

**Mme Jacqueline Gourault**, *ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales*. – Je me réjouis de débattre avec vous de ces deux textes dont je vous remercie. Nous avons échangé ces derniers mois au sein de la Chambre des territoires s'agissant de la décentralisation. Nous l'avons encore évoqué ce matin avec les représentants des collectivités territoriales.

L'an dernier, à l'issue du grand débat national, le Président de la République m'a chargée de travailler sur les relations entre État et collectivités territoriales dans le sens d'une plus grande proximité et efficacité des politiques publiques.

J'ai donc lancé le 6 janvier, à Arras, une vaste consultation des élus locaux. L'objectif est de donner davantage de liberté aux collectivités territoriales. De fait, ces derniers mois ont prouvé leur grande agilité et le plan de relance comprendra un volet local.

**M. Philippe Bas**. – Très bien !

**Mme Jacqueline Gourault**, *ministre*. – Depuis, j'ai déposé un projet de loi organique pour poursuivre les expérimentations territoriales en cours. Quant au projet de loi 3D - décentralisation, différenciation et

déconcentration - il devrait être présenté en Conseil des ministres en janvier et examiné au premier semestre 2021. Les consultations régionales se poursuivent.

Nous examinons ce jour deux propositions de loi issues des recommandations du groupe de travail sénatorial. Je constate de nombreuses convergences de vues...

**M. Philippe Bas.** – Tant mieux !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – ... sur l'avenir de la décentralisation : renforcement des libertés locales et refus d'un big bang territorial.

Demeurent toutefois des divergences et des réserves : « On ne touche à la loi que d'une main tremblante » écrivait Montesquieu. C'est encore plus vrai pour la Constitution. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas y toucher. Le Gouvernement avait ainsi préparé une réforme constitutionnelle dont je regrette, comme vous je suppose, qu'elle n'ait pas abouti.

**M. Philippe Bas.** – Dommage ! (*Sourires*)

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Merci de l'aveu ! Et j'observe toutefois non sans déplaisir que vous en reprenez certains éléments.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – La meilleure part !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Néanmoins, la Constitution repose sur des équilibres longs et complexes, fruit d'un long travail et j'en appelle à la plus grande prudence.

En outre, le cadre actuel garantit déjà de nombreuses adaptations.

Vous souhaitez inscrire le principe de représentation des territoires dans les exécutifs locaux mais de ne pas vous en tenir à la seule démographie, afin, par exemple, que les communes soient mieux représentées au sein des intercommunalités. Votre objectif est louable, mais il faut qu'un équilibre soit assuré entre les communes au sein d'un ECPI. L'exemple de Salbris dans le Loir-et-Cher nous a montré qu'un accord entre communes pouvait jouer contre la ville-centre. (*On le confirme sur les travées du groupe Les Républicains.*) Le Gouvernement préfère s'en tenir au droit existant. (*Protestations sur les mêmes travées*)

**M. Loïc Hervé.** – C'est bien dommage !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Quant à la clause générale de compétences, nul n'envisage de la remettre en cause. (*M. Philippe Bas s'exclame.*) Pour autant, elle ne relève pas de la Constitution. La loi Engagement et proximité de décembre a rappelé l'importance des communes dans les intercommunalités.

Notre cadre constitutionnel actuel est également suffisant s'agissant des compensations des transferts

de compétences et de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Je crois périlleux, comme la commission des finances, d'entrer dans un processus de réévaluation permanente, contraire au principe de responsabilité.

Quant aux ressources propres, alors que les régions ne lèvent pas d'impôts locaux, diriez-vous qu'elles ne disposent d'aucune autonomie financière ? (*Vives protestations sur les travées du groupe Les Républicains*)

**M. Loïc Hervé.** – C'est le cas !

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Ce n'est pas ce qu'elles disent ! (*On le conteste sur les mêmes travées.*)

La fusion des articles 73 et 74 de la Constitution appellerait à tout le moins une étude et une longue concertation. Le Gouvernement entend le souhait des outre-mer de disposer d'un statut adapté, mais la révision de 2003 a montré qu'il était déjà aisé de passer d'une catégorie à l'autre si une collectivité le souhaitait.

S'agissant de la proposition de loi organique, je me réjouis de constater que ce texte soit proche de celui que je vous présenterai le 3 novembre prochain ; cela facilitera les choses ! L'égalité devant la loi, souvent abstraite, doit être compensée par une notion d'équité entre territoires. Le Président de la République l'a rappelé dès juillet 2017 lors de la première Conférence des territoires.

Aussi, nous allons consacrer le droit à la différenciation et à l'expérimentation dans un prochain projet de loi organique. Il s'agit d'adoucir certaines rigidités stérilisantes.

Les collectivités territoriales ne sont pas demandeuses de transferts généralisés de compétences, mais d'adaptations locales. Tel est le sens de l'expérimentation qui constitue une phase de test. Son évaluation permet de juger de l'intérêt de sa généralisation. Le Gouvernement souhaite ainsi conserver le délai de cinq ans.

Depuis 2017, nous agissons pour débrider les projets des collectivités territoriales au bénéfice de notre pays, en particulier dans le contexte de la crise sanitaire.

Les principes de confiance et de libertés guident notre action. Je vous remercie.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Très bien !

**M. Éric Kerrouche.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*) Il faut faire confiance au territoire et lancer une nouvelle génération de la décentralisation. Nous partageons cette ambition de Gérard Larcher qui semble rejoindre celle du Premier ministre, au moins en paroles.

L'exécutif, avec les gilets jaunes, la crise sanitaire et la menace terroriste, semble s'éloigner d'un

jacobinisme pur au service du libéralisme et se rendre compte de l'impasse de la verticalité.

Quelle décentralisation souhaitons-nous ?

Nous partageons une culture commune des territoires, nous avons des divergences. Nous ne nous opposons certes pas au principe de liberté - la loi de 1982 parlait de droits et libertés, mais ce paradigme ne peut suffire, sans une égalité qui ne signifie pas l'uniformité et une fraternité entre territoires qui nous a sans doute fait défaut.

C'est la condition du juste équilibre de l'aménagement du territoire.

Nous approuvons la constitutionnalisation de la clause de compétence générale des communes, l'assouplissement des expérimentations, la différenciation normative et l'autonomie financière notamment.

En revanche, nous estimons que le texte a encore quelques incomplétudes s'agissant de la représentation équilibrée des territoires à l'article premier de la Constitution - le tunnel de 50 % pour les EPCI nous semble ainsi excessif : il n'est pas possible que l'avis d'un élu ait le même poids que de ceux de trois autres. Le fonctionnement des conseils communautaires s'en trouverait déséquilibré. (*Exclamations sur les travées du groupe CRCE*)

Nous proposons, symboles importants, une loi de financement des collectivités territoriales et le droit de vote des étrangers aux élections locales lorsqu'ils paient leurs impôts, ainsi que de nouveaux indicateurs pour sortir du fétichisme du PIB.

En fonction du sort de nos amendements, nous déciderons de notre vote. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*)

**M. Stéphane Ravier.** – Je remercie les 60 maires qui m'ont reçu pendant la campagne des élections sénatoriales et les 205 grands électeurs qui n'étaient pas de ma paroisse et qui m'ont accordé leur soutien. J'ai grâce à eux le plaisir - certainement partagé - de m'exprimer devant vous pour défendre les communes, « socle de notre démocratie » et quotidien de chaque citoyen, comme l'a dit le président de notre illustre assemblée.

L'idée de constitutionnaliser la clause de compétence générale et la libre autonomie est frappée du bon sens, en témoigne s'il en était besoin la crise sanitaire du printemps. Heureusement que les maires étaient là pour combler les lacunes et l'incompétence de l'État !

Le Gouvernement a enfreint les libertés communales ; actuellement, il enfreint les libertés économiques. Avec le couvre-feu, le Gouvernement ne fait pas confiance aux maires qui connaissent parfaitement leur territoire. La situation à Aix ou à Marseille n'est pas la même qu'à Aiguilles ou Rognac !

Mêmes remarques pour la loi idéologique Solidarité et renouvellement urbain (SRU) dont les communes n'ont nul besoin et qui sont considérées comme des délinquantes quand elles n'arrivent pas à produire des logements sociaux. Où est la libre autonomie ?

Prenons garde aussi au nouveau jacobinisme incarné par les métropoles. Donnons la liberté d'action aux communes et les moyens financiers qui vont avec !

**M. Dany Wattebled.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP*) Depuis plusieurs mois, la crise de la covid permet d'apprécier la réactivité des collectivités territoriales, alors que nous assistions depuis des années à une recentralisation à marche forcée qui passe par la privation de ressources et l'inflation réglementaire.

Ces deux propositions de loi traduisent les conclusions du groupe de travail pour la décentralisation présidée par le président Larcher.

J'approuve la commission des lois lorsqu'elle a adopté à l'article 4 la clause de compétence générale des communes en retenant sa formulation classique.

Même chose pour le principe « qui décide paie » ; la commission des lois a bien fait de choisir la notion de « réexamen régulier » à la « réévaluation régulière » : la gouvernance des finances locales pourra ainsi être régulièrement revue.

La rénovation du régime des collectivités d'outre-mer est aussi une bonne idée. La fusion des articles 73 et 74 de la Constitution est équilibrée, comme la commission des lois en a jugé.

Le groupe Les Indépendants-République et Territoires, particulièrement attaché, aux libertés locales, votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe INDEP*)

**M. Guy Benarroche.** – Candide, car nouveau venu parmi vous, je m'attendais à un triptyque constitutionnel, organique, ordinaire. Je suis déçu de voir que ce texte a surtout une valeur déclarative. Les grandes déclarations sont toujours bonnes à prendre, me direz-vous.

Les écologistes disent souvent : « agir local, penser global ». Je suis élu d'une commune de 6 000 habitants. Je sais le mérite qu'il y a à agir pour faciliter la vie quotidienne de nos concitoyens.

L'indépendance financière des collectivités territoriales, c'est très bien. Mais comment la garantir sans une loi de financement des collectivités territoriales ? La compétence différenciée, c'est bien, mais comment éviter la concurrence entre territoires ?

Il faut renouveler la démocratie locale, ce qui nécessite d'élire les représentants des intercommunalités au suffrage universel direct. Nous l'avons vu à Marseille et à Grenoble.

Une citoyenneté active, il faut le faire, mais comment sans libérer le recours à la démocratie participative ?

Le renouvellement de notre démocratie locale ne figure pas dans ces textes. Il faut encourager la contractualisation et la réciprocité entre territoires urbains et ruraux. Nous déposerons ultérieurement un amendement pour encourager les pôles de coopérations territoriales. Nous devons sortir de la concurrence territoriale.

Le texte participe à l'affaiblissement des intercommunalités. Certes, tout le monde est le centralisateur de quelqu'un d'autre. (*Sourires*) Mais si les régions ou les intercommunalités cessaient d'être de simples gestionnaires de services pour devenir de véritables lieux de démocratie, peut-être serait-il possible d'accepter une certaine centralisation territoriale.

Malgré les points positifs comme la clause générale de compétence, nous ne voterons pas ce texte, nous réservant la possibilité de nous y opposer. (*Applaudissements sur les travées du GEST*)

**M. Alain Richard.** – C'est une majorité politique identique qui a porté en 2003 une révision de la Constitution beaucoup plus sobre, apportant la libre administration des collectivités territoriales et leur autonomie financière.

On peut voir dans cette proposition de loi beaucoup de dispositions d'ordre législatif plus que constitutionnels, qui délaient la Constitution et rigidifient la loi.

Le groupe RDPI y est donc défavorable, en particulier à cause de deux objections majeures.

Première objection, la possibilité d'un écart de 1 à 3 dans la représentation des citoyens pour élire des représentants dans la même assemblée - bien plus important que l'écart de 1 à 1,5 voté par les deux chambres et validé par la jurisprudence constitutionnelle. Il n'est pas judicieux de prévoir des écarts différents selon les échelons : 1 à 2 pour le conseil départemental, mais 1 à 3 pour l'intercommunalité.

Deuxième objection, l'abolition du pouvoir de l'État d'opérer une régulation des services publics lorsqu'il donne lieu à des transferts de compétences.

L'idée de priver l'exécutif de son pouvoir réglementaire d'application de la loi et d'édicter des normes pour garantir l'égalité entre les citoyens me semble contraire à l'exigence d'accessibilité du droit.

En revanche, la proposition de loi organique élabore un schéma très proche de celui du Gouvernement. Nous la soutiendrons donc. (*M. Didier Rambaud applaudit.*)

**Mme Guylène Pantel.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE*) Vaste projet que de vouloir garantir le plein exercice des libertés locales. Les

vagues de décentralisation et les transferts de compétences se sont succédé mais les moyens financiers ont souvent été réduits en parallèle.

L'individualisme croît. Loin de la figure tutélaire qu'il était, le maire - en particulier dans les petites communes, nombreuses en Lozère - est en première ligne des récriminations. Faute d'y être intégrées, ces petites communes se désintéressent de l'intercommunalité.

Les objectifs de ces textes sont louables mais le RDSE est partagé quant à leur mise en œuvre.

Le RDSE est favorable à la constitutionnalisation de la représentation équitable des territoires, avec une hausse des limites maximales d'écart de représentation, et de la clause générale de compétence, qui vient rappeler l'importance de la commune dans l'édifice juridique français.

En prolongement du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'octroi de compétences différentes à des communautés de même échelon doit rester limité.

Nous craignons une différenciation sans borne qui fasse disparaître les trois échelons que sont la commune, le département et la région. La méthode employée nous dérange aussi : tout se passe comme si la loi 3D n'allait pas nous être bientôt présentée. Tâchons de travailler en bonne intelligence.

Nous sommes attachés à la liberté mais nous craignons la concurrence et la mise à mal de la péréquation, avec des communes toujours plus riches et d'autres toujours plus pauvres. Élu d'un département hyper-rural, je suis préoccupée par les charges toujours plus lourdes qui pèsent sur les départements, forcés d'emprunter.

Le groupe RDSE sera partagé entre abstention et vote favorable. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE*)

**Mme Cécile Cukierman.** – Au sujet du « plein exercice des libertés locales », nous partageons le constat du mépris des principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. La réforme de la taxe d'habitation et la baisse de la fiscalité locale s'inscrivent malheureusement dans cette droite ligne.

Les élus locaux sont à bout, face à l'érosion de leurs marges de manœuvre et au comportement autoritaire du Gouvernement. Aucune collectivité ne se satisfait de cette situation. Toutes cherchent des solutions, mais nous savons que demain, nos concitoyens paieront plus pour avoir accès aux mêmes services publics locaux.

La constitutionnalisation de la clause générale de compétence est une bonne chose. Il est regrettable que cette clause ait été supprimée pour les départements et les régions - on le voit avec la crise. Elle assure aux élus locaux un espace, une liberté pour innover.

Oui, monsieur Ravier, la loi est la même partout et pour tous en République, ce qui garantit à chacune et chacun d'être citoyen. Mais, M. Ravier, passionné des collectivités territoriales, nous a déjà quittés...

L'autonomie financière, levier d'action des élus, est affaiblie par le remplacement d'impôts locaux par des dotations ou des parts d'impôts nationaux qui se réduisent. Cela réduit le lien avec les citoyens et vide les capacités financières des collectivités territoriales de leur substance.

Les faibles taux de participation aux élections municipales ne s'expliquent pas seulement par la crise sanitaire mais aussi par l'incapacité des élus locaux à répondre aux besoins de plus en plus urgents de leurs concitoyens.

Il nous faudra trouver une définition commune du périmètre. La crise actuelle a créé une tension inévitable et incontestable entre le local et le national. L'action et la communication gouvernementales ont été insuffisantes et de nombreux citoyens se sont trouvés démunis. L'absence de concertation a pu susciter des envies d'autonomie de pouvoirs locaux plus agiles - mâtinées de tendances à la dislocation de l'unité du pays. Il faut plus de décentralisation, mais aussi de plus de République et plus de déconcentration pour sécuriser l'action des élus locaux.

La différenciation peut générer moins de normes, moins de protections pour les citoyens. Cela nous paraît dangereux. Dans cette période compliquée : prudence ! Le groupe CRCE ne votera pas cette proposition de loi en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE ; M. Guy Benarroche applaudit également.*)

**Mme Dominique Vérien.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe UC*) Nous, sénateurs, veillons à ce que les élus locaux soient entendus. Cela n'a pas toujours été possible, comme avec la funeste loi NOTRe...

Si j'en crois le Premier ministre, cependant, la commune ne doit plus enfler comme la grenouille de la fable et le département retrouve ses lettres de noblesse !

Je salue le travail de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et son ancien président, Jean-Marie Bockel, qui a su traduire la volonté des élus en cinquante propositions, qui ont donné naissance à trois propositions de loi. Nous en étudions aujourd'hui les parties constitutionnelles et organiques, qui ont pour objectifs une représentation équitable des territoires, une adaptation des compétences des collectivités aux réalités locales, une garantie de l'autonomie financière des collectivités locales et une rénovation du régime constitutionnel des collectivités ultramarines.

La représentation équitable passe par l'écart possible jusqu'à 50 % entre le nombre d'élus représentant un territoire et le nombre d'élus censés le

représenter en fonction de sa démographie. Combien de collectivités territoriales dysfonctionnent parce que les petites communes n'ont plus voix au chapitre ? Dans la métropole de Lyon, des petites communes ne sont plus représentées, alors que le déconfinement a montré leur utilité.

Permettre à une collectivité territoriale d'exercer une mission menée par un autre niveau de collectivité territoriale chez ses voisins crée une inégalité, mais doit-on empêcher une commune de réaliser une action qui serait du ressort communautaire si l'EPCI ne s'en saisit pas ? Peut-être que certaines communes veulent mettre plus de moyens dans certaines compétences que d'autres. C'est cela faire de la politique. Peut-être qu'il faut plus de souplesse.

Je salue la reconnaissance des études d'impact et des avis du Conseil national d'évaluation des normes et la possibilité de confier ces études d'impact à des organismes publics indépendants, grâce à nos collègues socialistes.

Je salue également l'allongement de la possibilité d'expérimentations sur tout ou partie du territoire.

Les ressources doivent être déconnectées des impôts nationaux. Par ailleurs, on nous retire la taxe d'habitation qui créait pourtant un lien fort avec les habitants. Couper les ressources propres, c'est mettre sous tutelle des collectivités territoriales, désormais dépendantes des dotations.

Prévoyons des réexamens réguliers des moyens financiers aux collectivités territoriales. Avant la crise, il manquait 50 millions d'euros au département de l'Yonne, qui compte 350 000 habitants, pour financer le RSA. Cela doit nous servir d'exemple. Refusons tout transfert de compétences sans réévaluation régulière des moyens.

Lana Tetuanui a proposé plusieurs amendements pour la Polynésie et les autres territoires d'outre-mer, afin que ces territoires s'organisent mieux, mais la commission, si elle a ouvert le débat, a limité les interventions, préférant laisser le sujet mûrir.

Toutes les collectivités territoriales ont besoin de souplesse, de bon sens et d'agilité. Ces propositions de loi en apportent. Le groupe UC les votera. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC et sur quelques travées du groupe Les Républicains*)

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Très bien !

**M. Jean-Marc Boyer.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Confiance, proximité, autonomie, ce sont les socles des libertés locales, fondements de la cohésion nationale tant ébréchée.

La représentativité nationale est en crise, avec un sentiment d'éloignement et d'abandon des territoires que le mouvement des gilets jaunes a mis en exergue. Les réformes, NOTRe ou Maptam, ont éloigné davantage les citoyens des élus et renforcé le millefeuille territorial.

Nos concitoyens retrouveront le chemin des urnes si les élus répondent à leurs préoccupations, dans une démarche sincère et efficace. Dans la prise de décisions, l'horizontalité doit succéder à la verticalité. La centralité jacobine doit laisser place à une décentralisation approfondie, pour retrouver plus de proximité, avec une meilleure application du principe de subsidiarité.

La territorialisation des politiques publiques doit devenir un impératif. Tenons compte des différences entre les territoires, et laissons-leur la liberté de gouverner différemment.

La crise sanitaire a mis en évidence la capacité de réaction des collectivités territoriales, alors qu'elles avaient été vilipendées avec *#balancetonmaire*.

La clause générale de compétence doit être consacrée dans la Constitution. Les communes ont été courageusement au front. La confiance se vit au jour le jour. Cette proposition de loi est l'occasion pour l'État de renouer le lien avec les collectivités territoriales et de montrer sa confiance dans les élus locaux.

Garantissons une législation de proximité. Comme le prévoyait la proposition de loi de M. Pointereau, il faut pouvoir cumuler un mandat de parlementaire et de maire d'une commune de moins de 9 000 habitants ou de président d'une intercommunalité de moins de 15 000 habitants.

On a trop vu, depuis trois ans, des parlementaires déconnectés du terrain : ils n'ont pas fait leurs preuves !

Je regrette également la suppression de la réserve parlementaire. Les élus locaux sont légitimes à soutenir des projets locaux.

La liberté passe par l'autonomie, notamment financière. Les atteintes à cette autonomie, comme la suppression de la taxe d'habitation, sont inacceptables et vont à l'encontre de la demande de proximité.

Arrêtons l'aménagement du territoire et faisons de l'aménagement des territoires, avec confiance, proximité et autonomie. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; M. Franck Menonville applaudit également.*)

**M. Victorin Lurel.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*) Le débat est ambitieux et utile. Si le groupe socialiste, écologiste et républicain ne peut souscrire en l'état à toutes les dispositions de la proposition de loi constitutionnelle, nous approuvons la démarche pour plus de différenciation, de territorialisation, d'autonomie financière et de sécurisation juridique.

Nous n'avons pas peur des libertés locales. Il faut faire respirer la Constitution, pour que chaque territoire s'épanouisse au sein de notre République.

Depuis trop longtemps, nous attendons une évolution de la Constitution. Chacun observe l'uniformisme des politiques nationales, trop souvent la

règle quand la différenciation n'est qu'un mirage, déconnectées des réalités et peu efficaces. Nous, élus, y prenons notre part.

Avançons vers un échelon local doté d'un réel pouvoir normatif, tout en maintenant l'unité de la République.

L'article 6 ne nous convient pas dans sa rédaction actuelle, inaboutie. Nous voterons contre, sauf si une nouvelle rédaction est proposée.

Nous proposons des amendements, ni antichambres de l'indépendance ni cristallisations du *statu quo*, mais crantant des avancées. Nous sommes attachés au principe d'égalité, pas à l'égalitarisme. Chacun chemine à son rythme.

Pour les territoires d'outre-mer, il faudra faire évoluer la Constitution. Nous nous prononcerons sur une nouvelle réaction des articles 73 et 74 de la Constitution efficace et concrète - même si elle est perfectible.

Le groupe socialiste, écologiste et républicain avisera tout à l'heure, selon l'état de la discussion. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*)

**M. Jean-Raymond Hugonet.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Je concentrerai mon propos sur le seul aspect budgétaire. La marge de manœuvre financière des collectivités territoriales est significativement réduite, en raison des contrats de Cahors qui contraignent leurs dépenses et de la réforme de la taxe d'habitation, qui réduit leur pouvoir fiscal.

Leurs recettes pâtissent du transfert d'impôts nationaux sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont aucune prise. On est loin de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités locales !

Renforçons l'autonomie financière des collectivités territoriales, en redéfinissant la notion de ressources propres, prévue à l'article 4 de la proposition de loi organique. Cette redéfinition pose néanmoins des problèmes techniques sur les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales.

La commission des lois a donc choisi d'adopter un amendement précisant que les ressources propres doivent constituer une part « significative » des ressources d'une catégorie de collectivités territoriales. Cela diminue la portée de l'exigence constitutionnelle mais en garantit l'applicabilité.

La commission des lois a également supprimé la procédure de modification du calcul, qui ne semblait pas répondre à une nécessité réelle.

L'article 5 de la proposition de loi constitutionnelle garantit la compensation intégrale aux collectivités territoriales, selon le principe « qui décide, paie ». La commission des lois a modifié cet article en inscrivant la notion de « part significative des ressources

totales », celle de « réexamen régulier » et modifié les dispositions sur les compensations financières.

Quand tout le monde brandit la décentralisation comme marotte, ces textes placent l'autonomie financière au cœur du débat. C'est heureux. Espérons que la crise sanitaire ne vienne pas renforcer la funeste dépendance des collectivités territoriales envers l'État. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

**Mme Micheline Jacques.** – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) La différenciation territoriale est placée au cœur de la réflexion de Michel Magras. J'ai l'honneur de lui succéder et d'être son ombre portée dans ce débat.

L'adaptation ultramarine est essentielle pour garantir l'efficacité de la norme. Les travaux de la délégation aux outre-mer ont été centraux. Son rapport « Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ? » définit un nouveau cadre fondé sur la subsidiarité, pour permettre à chaque territoire de définir ce qui est le mieux pour lui.

Dans la suite du groupe de travail du Sénat, ces textes reconnaissent le rôle central des collectivités territoriales. L'outre-mer ne saurait rester à l'écart de cette décentralisation et du renforcement de la démocratie locale.

L'article 6 prévoit des dispositions pour l'outre-mer, réunissant les articles 73 et 74 de la Constitution. Nous avons quelques objections.

Les travaux de Michel Magras ont abouti à une rédaction largement acceptée. Un groupe de travail permettrait d'aller plus loin.

La collectivité territoriale de Saint-Barthélemy n'était pas demanderesse d'une réforme en profondeur de la Constitution mais considère que l'opportunité doit être saisie, afin de parfaire son propre cadre statutaire. L'actuel cadre constitutionnel ne lui a, par exemple, pas permis d'être entendue sur ses aspirations en matière de sécurité sociale, ou de droit pénal spécial. En outre, Saint-Barthélemy souhaiterait des compétences élargies.

Je suis convaincue que la discussion peut nous rassembler, malgré des trajectoires différentes. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles de la proposition de loi constitutionnelle

### ARTICLE PREMIER

**M. le président.** – Amendement n°13, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Supprimer cet article.

**M. Éric Kerrouche.** – La modification de l'article premier de la Constitution n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif d'élargir le tunnel d'écart de représentation. La modification de l'article 72 de la Constitution suffit.

Supprimons donc l'article premier.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – La volonté du groupe de travail était la reconnaissance dans la Constitution des territoires de la République dans leur diversité. Certains sont spécifiques, au regard notamment de leur géographie. Le terme de territoire se retrouve dans le droit public local.

En outre, l'article premier reprend une disposition déjà adoptée par le Sénat en 2016 dans une proposition de loi Larcher-Bas. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis favorable, mais pas pour les mêmes raisons que M. Kerrouche.

Actuellement, si un territoire compte en moyenne 1 000 habitants, le tunnel est de 20 %. Dans une même assemblée, un élu peut représenter 800 habitants, un autre 1 200. L'un des deux représente donc 50 % d'électeurs de plus.

Si l'on élargit le tunnel à 33 %, ces chiffres passeraient respectivement à 670 et 1 330 habitants. Un élu pèserait donc deux fois plus qu'un autre. Ces écarts sont trop importants. Il est plus raisonnable de ne pas changer le droit actuel.

**M. Victorin Lurel.** – Nous sommes insatisfaits de l'explication sur la seule représentation des territoires.

Le tunnel de 33 %, voire de 50 %, ne concerne que les cantons à section. On modifierait l'article premier de la Constitution, qui n'a pas vocation à accueillir tous les détails, pour intégrer une représentation équitable des territoires.

Soyons prudents, ne modifions les institutions que d'une main tremblante et ne modifions pas l'article fondamental de notre Constitution.

*L'amendement n°13 n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

### ARTICLE 2

**M. Alain Richard.** – Je tiens à revenir sur ce qu'il y a de problématique dans la restriction du pouvoir normatif du Gouvernement. Par exemple, en matière de politique en faveur de l'autonomie des personnes âgées, qui relève des départements, il est essentiel que des normes sur les actes des aides à domicile s'appliquent de la même façon partout. Avec cette disposition constitutionnelle, nous empêcherions le Gouvernement d'assurer l'égalité de traitement entre citoyens.

**M. Philippe Bas.** – Quand il s'agit des droits fondamentaux, ils sont inscrits dans la loi elle-même.

Les modalités d'attribution des aides sont, pour leur part, déterminées par le pouvoir réglementaire. En matière d'attribution du RSA, j'ai constaté les excès du pouvoir réglementaire de l'État. Ainsi, alors que la loi indique que doivent être pris en compte les revenus du patrimoine, le décret précise que le taux est limité à 3 % en cas de revenus de placements bancaires. Ainsi, des personnes avec des liquidités importantes pourraient bénéficier du RSA. La loi est ici vidée de son contenu par des dispositions réglementaires sur le patrimoine à prendre en compte. Le pouvoir réglementaire national doit être supplétif en ce qui concerne l'exercice des compétences attribué par le législateur.

*L'article 2 est adopté.*

### ARTICLE 3

**M. le président.** – Amendement n°15, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 6, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Sous réserve d'impératif d'intérêt général, la population représentée par les élus de chaque territoire peut s'écarter jusqu'à un tiers de la population moyenne représentée par les élus du conseil.

**M. Éric Kerrouche.** – Nous sommes favorables à l'élargissement du tunnel de représentation tant la jurisprudence du Conseil constitutionnel est limitative. Or le texte ne prévoit pas d'impératif d'intérêt général à l'intérieur des bornes des 33 % et laisse trop de marge de manœuvre pour un éventuel redécoupage. Il faut justifier des dérogations.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Vous supprimeriez toute portée à la disposition proposée. Avis défavorable car nous voulons élargir le tunnel et donner plus de marge de manœuvre au législateur. Saint-Pierre-et-Miquelon, 6 000 habitants, a un sénateur.

Les accords locaux obligeant des élus au sein des EPCI à se mettre d'accord sur une représentation ne posent pas beaucoup de problèmes.

Il est important de conserver la possibilité de déroger aux seuils pour des motifs d'intérêt général, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis défavorable, même si je reconnais votre effort, monsieur Kerrouche.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Soyons clairs sur ces sujets.

La notion de territoire dans la Constitution ne pose pas problème, mais le principe d'égalité doit être préservé. Je me souviens du travail fait avec Alain Richard pour tirer le meilleur parti des plus ou moins 20 %. Nous sommes nombreux à considérer que ces

20 % sont trop contraignants. Mais si l'on élargit le tunnel comme le texte le prévoit, nous mettons en cause le principe d'égalité.

Nous allons arriver à des écarts trop grands. Notre amendement, qui offre de la souplesse, est une recherche pragmatique pour élargir le tunnel tout en respectant le principe d'égalité.

**Mme Cécile Cukierman.** – Il ne s'agit pas d'une simple question de mathématiques. Depuis la loi NOTRe, nous sommes confrontés à des intercommunalités XXL qui n'ont pas été souhaitées par les communes membres. D'où une difficulté à faire corps et cohérence, tant les vécus sont différents.

Il y a parfois plusieurs bassins de vie au sens de l'Insee dans une seule intercommunalité XXL.

Nous essayons donc, les uns, les autres, de corriger les irritants de la loi NOTRe. La question de la représentation des élus et des communes se pose au sein des intercommunalités ; c'est un vrai défi. Nous ne le résoudrons qu'en remettant à plat la loi NOTRe.

Je suis parfois scandalisée de voir que deux communes, sur un total de 53, disposent de la moitié des voix et peuvent décider pour les 53 autres. Cela pose un problème démocratique dans notre pays. *(Applaudissement sur les travées du groupe UC et sur quelques travées du groupe Les Républicains)*

**M. Alain Richard.** – Les intercommunalités de grande taille ne sont pas toujours le fait de la loi NOTRe. Certaines sont bien au-delà des seuils de cette dernière. Il faut bien que certains en aient voulues. La loi Engagement et Proximité a rétabli la possibilité pour les communes d'une intercommunalité de se scinder.

Plusieurs améliorations à la représentation des communes au sein de l'intercommunalité ont déjà été votées, avec un deuxième élu, ou des suppléants qui, à défaut de voter, peuvent participer aux délibérations. Nous avons donc déjà une flexibilité significative. Je ne vois aucune justification à passer à un écart de 1 à 3 en matière de représentation.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Nous ne sommes pas ici pour faire le procès de la loi NOTRe. Mais la plainte est régulière et justifiée *(M. Loïc Hervé approuve.)*, tant, à chaque fois, nous nous heurtons à des difficultés en raison des seuils. La norme est préférée à l'intelligence territoriale et aux accords locaux. Il faut en sortir.

Monsieur Kerrouche, votre amendement pose problème car il concernerait aussi des élections nationales, comme les sénatoriales. Le Conseil constitutionnel autorise deux représentants, ce dont vous supprimez la possibilité.

Nous fixons ici un plafond d'écart de 33 %, le législateur conservant la possibilité de fixer un autre écart, dans la limite de 33 %, ou de 50 % pour les collectivités.

*L'amendement n°15 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°14, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 6, seconde phrase

Supprimer cette phrase

**M. Éric Kerrouche.** – Il n'est pas question ici de la loi NOTRe, qui n'empêchait pas des accords locaux avec sur-représentation de certaines communes dans les intercommunalités - et des accords ont été trouvés. Le vrai souci, c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui nous oblige à jouer les équilibristes.

Le Conseil constitutionnel, avec son tunnel de 20 %, s'appuie sur les limites posées par le législateur en 1986 et en 1989, mais elles s'appliquaient à des circonscriptions électorales, essentiellement pour l'élection des députés au sein d'un département. Les EPCI, eux, forment une circonscription globale dont les communes sont les cellules de base.

Mais ne tombons pas dans l'extrême inverse ! Le tunnel de 33 % permet qu'un élu en représente deux. Avec un tunnel de 50 % il pourrait en représenter trois autres. Cela est manifestement disproportionné.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – La loi NOTRe a eu pour effet d'encourager la création d'intercommunalités XXL qui rendent encore plus nécessaire la conclusion d'un accord local. Nous portons l'écart à 50 %, mais pour les seules intercommunalités, et il s'agit d'un plafond.

Il y a une grande différence entre un EPCI et une collectivité territoriale. On ne peut pas assimiler l'un à l'autre. (*M. Philippe Bas approuve.*)

**M. Éric Kerrouche.** – Et donc ?

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Donc, dans un groupement de communes, il existe des notions de territoire, d'histoire, de culture qui nécessitent de donner des marges aux élus locaux. Faisons-leur confiance pour organiser une représentation qui leur convienne. Du reste, toutes les associations d'élus soutiennent cette idée. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Défavorable. Tout le monde regrette les accords locaux, mais une QPC a été déposée car les élus d'une collectivité n'avaient pas été très sages. Le Conseil constitutionnel a entendu cette plainte ; d'où le tunnel de plus ou moins 20 %. Ce qu'a expliqué Alain Richard est consigné dans une circulaire que je tiens à votre disposition.

**M. Éric Kerrouche.** – Je ne suis pas sensible à la casuistique de Mme la rapporteure. Il s'agit effectivement, au sein d'un EPCI, de coopération. Faut-il plus déroger pour mieux représenter ? Nous n'avons aucune simulation sur la proposition qui nous est présentée. Mais nous avons tous ici été élus locaux et le savons bien : l'asymétrie de représentation

va créer de nouvelles difficultés dans les négociations pour parvenir à des accords locaux.

Oui à plus de flexibilité, mais sans reproduire les erreurs du passé !

**M. Philippe Bas.** – Je partage entièrement l'avis de notre rapporteur. Le « sujet » de l'intercommunalité n'est pas l'habitant mais la commune. Il n'y a pas une différence de degré mais de nature entre commune et intercommunalité.

Il faut une révision constitutionnelle pour créer de la souplesse, puisque le Conseil constitutionnel s'est emparé du sujet.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Absolument.

**M. Philippe Bas.** – Si vous voulez renforcer l'intercommunalité, vous devriez souscrire à cette disposition : car la légitimité de l'intercommunalité est aujourd'hui battue en brèche parce que les communes ont le sentiment d'être la cinquième roue du carrosse. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur plusieurs travées du groupe UC*)

*L'amendement n°14 n'est pas adopté.*

*L'article 3 est adopté.*

#### ARTICLE 4

**Mme Anne Ventalon.** – Je prends la parole pour la première fois, au sein de cette assemblée, sur une disposition qui a valeur de symbole.

La campagne sénatoriale a été l'occasion d'aller au contact des communes et de leurs projets. Les maires ont la volonté d'agir, de penser l'avenir de leur commune ; ils doivent satisfaire des attentes de plus en plus impatientes, réagir aux épidémies et aux catastrophes naturelles. Ils sont des ministres de l'imprévu. Leur capacité d'agir doit être sanctuarisée contre la fièvre recentralisatrice. (*Applaudissements à droite ; M. Alain Marc applaudit également.*)

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Bravo !

*L'article 4 est adopté.*

#### ARTICLES ADDITIONNELS

**M. le président.** – Amendement n°7 rectifié, présenté par MM. Bazin et Courtial, Mme Eustache-Brinio, MM. Reichardt, Daubresse et Cuypers, Mme L. Darcos, MM. Bonne, Saury, Mouiller, D. Laurent et B. Fournier, Mmes Joseph, Borchio Fontimp, Richer et Noël, MM. Belin et Brisson, Mme Raimond-Pavero, M. Laménie, Mme Deromedi, MM. Pemezec, Savary, Charon et Le Gleut, Mme Chain-Larché, MM. Rapin et Paccaud, Mme F. Gerbaud et MM. Calvet et Chatillon.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72-... ainsi rédigé :

« Art. 72-.... – Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département. »

**M. Arnaud Bazin.** – Cet amendement rend aux départements la clause de compétence générale, afin de leur donner plus de liberté d'action pour répondre à l'intérêt général.

La crise sanitaire a montré qu'ils constituaient le bon échelon pour distribuer masques et équipements aux habitants. Ils le sont aussi pour gérer les services départementaux d'incendie et de secours, mener une action publique de proximité.

Comme l'a révélé le rapport de la mission d'information sur la place et le rôle des départements dans les grandes régions, la crise sanitaire a révélé la rigidité excessive de la répartition des compétences.

**M. le président.** – Amendement n°18 rectifié *bis*, présenté par MM. Bazin et Courtial, Mme Eustache-Brinio, MM. Reichardt, Daubresse et Cuyers, Mme L. Darcos, MM. Bonne, Saury, Mouiller, D. Laurent et B. Fournier, Mmes Joseph, Borchio Fontimp, Richer et Noël, MM. Belin, Brisson, Lefèvre et Bascher, Mmes Raimond-Pavero et Deromedi, MM. Pemezec, Savary, Charon, Le Gleut et Milon, Mme de Cidrac, M. Laménie, Mme Berthet, M. Chatillon, Mme Chain-Larché, MM. Rapin et Paccaud, Mmes Imbert, Thomas, F. Gerbaud et Canayer et MM. Sido, Calvet, Segouin, H. Leroy et Gremillet.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 72 de la Constitution, il est inséré un article 72 ... ainsi rédigé :

« Art. 72-.... – En cas de catastrophe naturelle, de crise sanitaire ou économique, le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département. »

**M. Arnaud Bazin.** – Cet amendement de repli reconnaît au niveau constitutionnel la clause de compétence générale du département, mais uniquement dans l'hypothèse d'une catastrophe naturelle, d'une crise sanitaire ou économique.

Les départements sont plus proches de nos artisans que les régions géantes issues des fusions...

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Je comprends les motivations de notre collègue. Cependant, l'objectif est ici de sanctuariser la commune et sa clause de compétence générale. S'agissant du département, une inscription dans la Constitution n'apparaît pas nécessaire.

La commune est une collectivité territoriale singulière dont la clause de compétence doit être élevée au niveau de la Constitution en raison de ce rôle de proximité. Cela n'exclut pas que le législateur donne au département une compétence plus large :

cela a été le cas par exemple dans la loi Engagement et proximité pour les catastrophes naturelles.

Retrait ou avis défavorable aux deux amendements.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis défavorable. La commune a la clause de compétence générale et il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de la supprimer.

La loi NOTRe a au moins clarifié les compétences entre les niveaux de collectivités territoriales. S'agissant de l'économie, je signale que les autres niveaux de collectivités ne sont pas favorables à une modification de la répartition des compétences. En outre, comme l'a indiqué M. Darnaud, des décisions ont déjà été prises dans la loi, en faveur des départements.

Je vous rappelle que l'État, dans les crises, est également présent.

Nous avons ainsi ouvert le fonds de soutien dit Covid - destiné aux milieux économiques - à toutes les catégories de collectivités territoriales. Le Gouvernement sait donc bien faire preuve de souplesse quand il le faut.

Le citoyen doit savoir qui fait quoi. Souvenez-vous, il y a quelques années, tout le monde l'exigeait, c'était un véritable *leitmotiv*.

**Mme Cécile Cukierman.** – Les derniers mots de la ministre montrent qu'un fossé nous sépare. Vous dites que le Gouvernement donnera de la souplesse en cas de besoin, mais c'est l'organisation territoriale de notre République qui devrait plutôt la garantir !

Ce n'est pas seulement une question de formulation ; ce n'est pas un débat byzantin sur le sexe des anges.

Mon groupe votera l'amendement n°7 rectifié de M. Bazin. Bien sûr, nous voulons de la clarification et de la simplification, mais trop de spécialisation peut conduire à des freins et à des difficultés, comme la crise l'a montré. Le plan de relance, selon les préfetures, n'a pas donné lieu à un contrôle de légalité identique...

**M. Loïc Hervé.** – C'est vrai.

**M. Patrice Joly.** – Je soutiens également cet amendement. Chaque territoire doit pouvoir agir dans les secteurs les plus utiles, notamment dans le domaine économique. Comme président de conseil départemental, entre 2011 et 2017, j'ai toujours travaillé avec la région sur le développement économique. Mais jamais le président ou la présidente de région ne m'ont dit quels projets privilégier ! C'est seulement en proximité que l'on peut savoir quelles entreprises doivent être soutenues. N'ayez pas peur des départements et donnez-leur la compétence générale. Ce sont des collectivités d'avenir.

**M. Arnaud Bazin.** – Je ne retire pas ces amendements. Il s'agit de textes sur les libertés

locales : mes amendements s'inscrivent dans cette ambition.

La ministre nous demande de dormir en paix, au motif que l'État pourvoit à tout. Y compris à la commande et la fourniture de masques en quantité ? La crise sanitaire nous incite à une opinion critique sur l'action de l'État. Rien ne remplace la proximité !

**M. Olivier Paccaud.** – Savoir qui fait quoi, peut-être, mais les Français veulent surtout de l'efficacité. Or, dans certains cas, le département est plus efficace que la commune. Je pense aux travailleurs non salariés, que le Gouvernement avait oubliés, et auxquels certains départements sont venus en aide, comme l'Oise, qui a versé 500 euros par mois pendant trois mois à 4 000 d'entre eux. Les communes n'en auraient pas eu les moyens ; le département était le meilleur échelon pour agir de manière équitable et efficace. Ce fut une mesure de salubrité publique !

**M. Alain Marc.** – Je souhaite également que les départements retrouvent cette clause générale de compétence. La loi NOTRe a créé une notion floue de solidarité territoriale. Il faut retrouver de la souplesse en permettant aux départements d'intervenir.

**M. Victorin Lurel.** – Je partage ces analyses. Dans une région monodépartementale, l'affaire est complexe. Il y a, en ce moment, une crise de l'eau en Guadeloupe : tout ce qui se fait est illégal. Donnons plutôt aux départements les moyens d'agir également ! Je voterai l'amendement.

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Je suis viscéralement départementaliste, mais aujourd'hui, le sujet n'est pas la clause générale de compétence des départements. Il concerne la constitutionnalisation de celle des communes. *Quid* des régions, du reste ? C'est tronquer le débat de n'évoquer que les départements.

Je ne suis pas hostile à ces amendements sur le fond, mais ils ne trouvent pas leur place ici.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Absolument. Je n'ai pas pour rôle de choisir entre telle ou telle collectivité territoriale. Du reste, les élus locaux ne souhaitent pas que l'on touche au mecano institutionnel.

Monsieur Marc, la compétence économique est partagée entre les régions et les intercommunalités qui peuvent également aider les entreprises. *(M. Alain Marc le conteste et l'on murmure sur les travées de droite.)*

Monsieur Paccaud, des départements ont effectivement souhaité apporter une aide sociale pendant la crise, cela était dans leur compétence et le Gouvernement les y a aidés.

*L'amendement n°7 rectifié n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°18 rectifié bis.*

**M. le président.** – Amendement n°16, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La Constitution est ainsi modifiée :

1° L'article 34 est ainsi modifié :

a) À la fin du treizième alinéa, les mots : « , de leurs compétences et de leurs ressources » sont remplacés par les mots : « et de leurs compétences » ;

b) Après le dix-neuvième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les lois de financement des collectivités territoriales déterminent le montant des transferts financiers de l'État ou de la sécurité sociale aux collectivités territoriales et les conditions générales d'équilibre de leurs comptes, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. » ;

2° À la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 39, les mots : « et de loi de financement de la sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « , de loi de financement de la sécurité sociale et de loi de financement des collectivités territoriales » ;

3° L'article 42 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « et des projets de loi de financement de la sécurité sociale » sont remplacés par les mots : « , des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de loi de financement des collectivités territoriales » ;

b) À la seconde phrase du dernier alinéa, après le mot : « sociale », sont insérés les mots : « , aux projets de loi de financement des collectivités territoriales » ;

4° Après l'article 47-1, il est inséré un article 47-... ainsi rédigé :

« Art. 47-.... – Le Parlement vote les projets de loi de financement des collectivités territoriales dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de vingt jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

« Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28. » ;

5° À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 47-2, après le mot : « sociale », sont insérés les

mots : « et des lois de financement des collectivités territoriales ».

**M. Éric Kerrouche.** – Le texte affirme certains principes. Il nous semble important de garantir la clarté par une loi de finances des collectivités territoriales. Il y aurait ainsi un budget de l'État, un de la sécurité sociale et - reconnaissance symbolique de leur rôle - un troisième des collectivités territoriales. Cela a été réclamé maintes fois. Il rappellerait l'importance des collectivités territoriales dans les institutions.

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Votre proposition est intéressante, mais elle appelle une expertise. Elle avait déjà été rejetée par le groupe de travail présidé par le président Larcher, qui lui a préféré l'instauration d'un débat annuel sur les finances locales, avant l'examen du projet de loi de finances.

L'idée se heurte en outre à quelques écueils. Elle nécessite en tout état de cause un temps de débat avec la commission des finances.

Enfin, ce véhicule législatif ne me semble pas le plus adapté. Un groupe de travail sur l'évolution de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) réunit actuellement les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Votre demande, récurrente, pose quelques difficultés, notamment parce que les ressources issues du budget de l'État ne peuvent être fixées que dans la loi de finances initiale. Pour autant, il est vrai que l'ensemble manque de lisibilité. Alors que cinquante milliards d'euros sont versés aux collectivités territoriales, la mission « Relations avec les territoires » ne retrace que 4 milliards d'euros.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens cet amendement. Vous avez prononcé le mot-clé : lisibilité ! Qui comprend les différences de montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) d'une commune à l'autre ? À peine quelques rares spécialistes de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ! Il y a toujours des compensations, mesures fiscales, variables d'ajustement...

Il est *in fine* difficile de comprendre les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Il serait bon que le Gouvernement fasse des propositions pour plus de lisibilité.

Il y va de l'intérêt de la démocratie.

**M. Éric Kerrouche.** – Au mois de juin, nous avons déposé sur le sujet une proposition de résolution, que reprend cet amendement. Les élus attendent clarté et lisibilité. Le Président de la République nous demande de l'audace, il nous invite à « chevaucher le tigre », mais où est l'ambition du Gouvernement au cas présent ?

**M. Patrick Kanner.** – M. Sueur donne l'exemple de la DGF. Je pourrais parler de la dotation de solidarité

urbaine (DSU), dont j'étais responsable en tant que ministre de la Ville. La DSU est si souvent soumise à des considérations politiques, pour ne pas dire politiciennes, que l'on en arrive à un arbitraire total.

Pourquoi ne pas donner aux Français cette lisibilité ? Je soutiens totalement l'amendement.

**Mme Cécile Cukierman.** – Pas nous ! Car ce n'est pas au détour d'un amendement qu'on crée un nouveau projet de loi de financement des collectivités territoriales. Comment être sûr qu'un Gouvernement, à l'avenir - pas forcément le vôtre - n'en profitera pas pour fixer l'austérité comme seul horizon aux collectivités territoriales ?

En quoi un tel texte rendrait plus clair, plus lisible pour les citoyens la DGF ou le taux de péréquation ? Ils sont fixés par de grands savants et de grands calculs, mais quand les montants arrivent dans chaque commune, plus personne n'y comprend rien.

**M. Philippe Bas.** – Le principe d'autonomie doit être respecté. Le projet de loi de financement des collectivités territoriales, sur le modèle du PLFSS instauré en 1996, ce serait une machine de guerre qui permettrait à Bercy d'accroître son pouvoir. Ce serait un super Cahors législatif annuel ! Écoutez le rapporteur Mathieu Darnaud : mieux vaut un débat, l'obligation de présenter un document budgétaire limpide, plutôt qu'un instrument coercitif - comme fut la loi de financement de la sécurité sociale en son temps, voulue précisément pour réduire le trou de la sécurité sociale. Ne bridons pas les libertés des collectivités. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et CRCE*)

**Mme Vivette Lopez.** – Certaines petites communes pauvres, parce qu'elles sont entrées dans une communauté d'agglomération, ont perdu 40 000 euros sur des dotations de 80 000, alors que des communes plus riches voient leurs dotations augmenter.

**M. Charles Guené, rapporteur pour avis.** – Je comprends le souci de lisibilité, mais une loi de financement des collectivités territoriales n'y changerait rien. Pour participer aux travaux de l'Observatoire des finances locales, je peux vous le dire. Cela poserait des questions, en outre, concernant la prééminence du Sénat sur les sujets concernant les collectivités territoriales et bouleverserait le calendrier. Il ne serait pas sérieux d'adopter dans une proposition de loi constitutionnelle un tel amendement d'appel.

**M. Victorin Lurel.** – Je suis surpris par cet échange d'arguments. Avant d'être sénateur, j'avais remarqué que la Haute Assemblée soutenait cette idée. C'est le rapport de force qui compte ! Comment parler dans ces conditions d'une « arme de guerre » ? Les modalités actuelles de vote des dotations ne sont pas satisfaisantes, et je voterai cet amendement avec enthousiasme.

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°3 :

Nombre de votants .....	341
Nombre de suffrages exprimés .....	340
Pour l'adoption.....	77
Contre .....	263

*Le Sénat n'a pas adopté.*

## Nomination des membres de l'OPECST et des délégations sénatoriales

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la désignation des 18 sénateurs membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, des 36 membres de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, des 36 membres de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, des 36 membres de la délégation sénatoriale à la prospective, des 21 membres de la délégation sénatoriale aux outre-mer autres que les 21 sénateurs d'outre-mer membres de droit et des 42 membres de la délégation sénatoriale aux entreprises.

Les noms des candidats proposés par les groupes politiques seront ratifiés si ces candidatures n'ont pas suscité d'opposition dans un délai d'une heure.

## Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales (Suite)

**M. le président.** – Nous reprenons l'examen de la proposition de loi constitutionnelle et de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales.

Discussion des articles  
de la proposition de loi constitutionnelle (Suite)

### ARTICLES ADDITIONNELS (Suite)

**M. le président.** – Amendement n°20 rectifié, présenté par M. Benarroche, Mme Benbassa, MM. Dantec, Dossus, Fernique, Gontard et Labbé, Mme de Marco, M. Parigi, Mme Poncet Monge, M. Salmon et Mme Taillé-Polian.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, après les mots : « à son initiative », sont insérés les mots : « ou à celle d'un groupe de citoyens résidents ».

**M. Guy Benarroche.** – Les mobilisations citoyennes récentes ont porté haut et fort la revendication d'une participation accrue à la décision publique. La crise de confiance profonde des citoyens

à l'égard des élus nécessite une évolution urgente des modes de participation des citoyens pour les associer aux décisions qui les concernent et les touchent dans leur quotidien, tout particulièrement les décisions des collectivités territoriales.

Nous ne sortirons pas de cette crise démocratique sans engager une réforme de nos institutions, avec notamment des référendums locaux d'initiative citoyenne, ouverts à l'ensemble des résidents.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Chacun ici reconnaît la pertinence de la démocratie participative, dont le premier acte est de voter...

Cependant, je vous demande de retirer votre amendement, car cette initiative citoyenne contraindrait l'exécutif local à organiser un référendum. Nous ne voulons pas inverser les rôles.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – En effet. En outre, votre amendement ouvrirait la voie à un vote à des résidents qui ne seraient pas électeurs. C'est contraire à la Constitution. Les Bretons en savent quelque chose... Avis défavorable.

*L'amendement n°20 rectifié n'est pas adopté.*

### ARTICLE 5

**M. Laurent Burgoa.** – C'est avec plaisir que je prends la parole pour la première fois ici, en tant que sénateur du Gard.

Nous devons protéger à tout prix l'autonomie financière des collectivités territoriales, socle de leur liberté d'action.

Le Gouvernement parle d'une loi 3D, voire 4D... Espérons qu'on ne parvienne jamais au 5D, celui de la disparition de certaines collectivités territoriales, faute de moyens financiers.

Faisons confiance à nos élus locaux. Depuis toujours, lorsqu'ils décident, ils paient. L'État devrait faire de même. Lorsque le Premier ministre décide d'augmenter de 1 % le RSA, il en coûte 1,6 million au département du Gard. Quand le ministre de l'Intérieur revalorise de 25 % la prime de feu, cela revient à une augmentation d'1,2 million d'euros pour le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Gard. Décider, c'est bien ; payer, c'est mieux !  
*(Applaudissements sur diverses travées du groupe Les Républicains)*

**M. le président.** – Amendement n°19 rectifié, présenté par M. Benarroche, Mme Benbassa, MM. Dantec, Dossus, Fernique, Gontard et Labbé, Mme de Marco, M. Parigi, Mme Poncet Monge, M. Salmon et Mme Taillé-Polian.

Rédiger ainsi cet article :

Avant le premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'autonomie financière des collectivités territoriales est garantie. »

**M. Guy Benarroche.** – À l'heure où les collectivités territoriales veulent s'engager en faveur de la transition écologique et répondre aux attentes citoyennes, il est important d'inscrire leur autonomie financière dans la Constitution.

Par une petite musique, selon laquelle les collectivités ne maîtriseraient pas leurs budgets, le Gouvernement a engagé un travail de sape de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cet amendement les affranchit d'un diktat de Bercy.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Merci à notre collègue Burgoa qui apporte de l'eau à notre moulin : qui décide paie !

Monsieur Benarroche, nous sommes d'accord sur les intentions ; mais votre amendement supprimerait les dispositions de cette proposition de loi qui garantissent que les transferts soient toujours bien compensés.

Votre objectif est satisfait par le texte de la commission. Retrait ?

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Tout ceci est important. Mais mettons-nous d'accord sur le sens des mots. « Qui décide paie » : ce n'est pas si simple dans la réalité.

Dans la discussion générale, j'ai parlé des régions, qui n'auraient plus de pouvoir fiscal mais disposent de parts d'impôts nationaux comme la TVA, par décision du gouvernement précédent.

Lorsque nous avons proposé de baisser les impôts de production en raison de la crise économique, les régions nous ont demandé de leur donner de la TVA, vu la dynamique de cet impôt. L'absence de pouvoir lever l'impôt ne les empêche pas d'être autonomes financièrement.

Pour les communes, néanmoins, je vais au bout de ma pensée personnelle : le fait de lever l'impôt peut leur être plus nécessaire qu'au niveau de la région.

En Allemagne, pays fédéral, les *Länder* sont financés par des dotations que fixent conjointement le Bundesrat et le gouvernement allemand.

Attention quand vous dites qui décide paie, car quand une commune décide de travaux, d'autres collectivités et l'État apportent des subventions. Je sais que c'est la mode d'opposer l'État aux collectivités territoriales. Mais soyons prudents.

Monsieur Benarroche, le plan de relance prévoit 32 milliards d'euros pour le financement de la transition écologique ; les collectivités territoriales pourront en bénéficier.

**M. Alain Marc.** – Je suis tout à fait d'accord avec la ministre et les rapporteurs. Je ne voterai pas cet amendement dangereux qui pourrait se retourner complètement contre les collectivités territoriales.

**Mme Cécile Cukierman.** – Il faut sécuriser les finances des collectivités territoriales pour permettre aux élus de se projeter dans l'avenir.

Cependant, l'amendement rejoint votre critique sur un projet de loi de finances spécifique pour les collectivités territoriales. Qui garantit, à quel niveau ? L'autonomie serait-elle satisfaite ?

L'important, c'est l'autonomie fiscale, qui permet à une équipe élue de fixer ses priorités et décider tel ou tel investissement. C'est indispensable pour faire de la politique, au sens noble du terme.

L'accord de juillet a été accepté un peu sous la contrainte. Toutes les régions reconnaissent que la dynamique de la TVA ne sera pas à la hauteur pour boucler les budgets. (*Mme la ministre marque son désaccord.*)

*L'amendement n°19 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 5 est adopté.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**M. le président.** – Amendement n°17, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La Constitution est ainsi modifiée :

1° Après l'article 72-4, il est inséré un article 72-... ainsi rédigé :

« Art. 72-.... – Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales est accordé aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France. Ils ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. » ;

2° À la première phrase de l'article 88-3, les mots : « peut être » sont remplacés par le mot : « est » et le mot : « seuls » est supprimé.

**M. Éric Kerrouche.** – Cet amendement symbolique demande que tous les étrangers puissent voter aux élections locales. Les modalités seront à définir dans la loi organique.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Retrait ou avis défavorable. Si les citoyens de l'Union européenne peuvent voter aux élections locales, c'est dans le cas d'accords de réciprocité. Or, sans prévoir un tel accord avec les autres pays étrangers ni définir des conditions précises, on ouvrirait un débat trop large à l'occasion de cette proposition de loi.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Même avis.

*L'amendement n°17 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°21 rectifié *bis*, présenté par M. Pointereau, Mme Deroche, MM. del Picchia, Cardoux, Karoutchi, Savin, Courtial et Lefèvre, Mme Berthet, M. Pellevat, Mme Belhiti, M. D. Laurent, Mmes Raimond-Pavero et Noël, MM. Le Gleut et Cuypers, Mme L. Darcos, M. B. Fournier, Mme Deromedi, M. Paccaud, Mme Thomas, M. Pemezec, Mmes F. Gerbaud et Imbert, MM. Bascher, Savary et Brisson, Mme Richer, MM. Piednoir, Sido, Hugonet, Guéné, Rietmann, Perrin, Anglars, de Legge, Calvet, Panunzi, Vogel et H. Leroy, Mme Micouveau, MM. Laménie, Bouchet, Mouiller, Sautarel et Gremillet, Mme Bonfanti-Dossat, M. Chevrollier et Mme Gruny.

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 88-7 de la Constitution, il est inséré un article 88-... ainsi rédigé :

« Art. 88-... – Les projets ou propositions de loi tendant à la transposition d'un acte législatif européen ne peuvent contenir des dispositions excédant ce qui est nécessaire à cette transposition. Les amendements à ces projets ou propositions ne sont recevables que s'ils sont destinés à assurer cette stricte transposition. Lorsque le Sénat considère qu'un projet ou qu'une proposition de loi contient de telles dispositions, la procédure du dernier alinéa de l'article 45 n'est pas applicable. »

**M. Rémy Pointereau.** – Le 12 janvier 2016, le Sénat a voté une proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, à la suite de ma mission sur la simplification des normes au sein de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

Ce texte visait à inscrire dans la Constitution différents principes pour inciter le législateur à tenir compte et accepter que lui soient fixés comme objectifs contraignants, la simplification des normes et la stabilisation ou l'allègement des charges applicables aux collectivités territoriales souvent confrontées à une baisse de leurs ressources.

Il y avait trois principes clairs : celui qui « édicte la norme, doit la payer » ; principe repris à l'article 5 de cette proposition loi ; la création d'un mécanisme de « gage normatif », applicable aux projets et propositions de loi comme aux amendements, obligeant à compenser toute nouvelle charge ou contrainte pour les collectivités territoriales par la suppression d'une charge ou contrainte d'importance équivalente. C'est le « *one in, one out* ».

Le troisième principe vise à interdire la « surtransposition » de directives européennes par des textes se présentant comme des transpositions de celles-ci, et il est repris par cet amendement.

Souvent, les projets de loi assurant la transposition des directives vont au-delà des exigences définies par le législateur européen, introduisant ainsi de manière

quasi subreptice des contraintes et charges nouvelles, notamment pour les collectivités territoriales.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Je salue un fin chasseur de la norme et des surcoûts. Nous partageons son agacement. Toutefois, les effets collatéraux de cet amendement seraient importants : on rognerait l'initiative parlementaire, ainsi que le « dernier mot » à l'Assemblée nationale ; ce n'est pas rien ! Certes, certaines normes doivent être allégées. Par exemple, celles sur le sport, comme le sait Dominique de Legge.

En revanche, pour la lutte contre le terrorisme ou la lutte contre le blanchiment, si la France veut introduire des contraintes plus strictes, elle ne pourrait le faire avec votre amendement. Mais à la suite de 2016, le Sénat avait préféré la rédaction suivante : « Les mesures assurant la transposition d'un acte législatif européen n'excèdent pas les objectifs poursuivis par cet acte. » Retrait, sauf si vous rectifiez votre amendement en ce sens.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Le Conseil national d'évaluation des normes veille à ce que la transposition des directives européennes soit proportionnée et mesurée. On peut transmettre un pouvoir normatif aux collectivités territoriales sur leurs compétences, mais il faut laisser au pouvoir législatif le pouvoir de décider si besoin. Avis défavorable.

**M. Rémy Pointereau.** – Avec cet amendement, je ne reprends que la proposition de loi constitutionnelle votée dans cet hémicycle, avec 187 voix sur 336 !

Les enquêtes publiques sur l'environnement sont à la charge des collectivités territoriales : c'est une surtransposition !

Le terrorisme ne relève pas d'une directive européenne. L'argument ne porte pas. Mais j'accepte la rectification que vous me proposez.

**M. le président.** – J'attends le texte. Il s'agira de l'amendement n°21 rectifié *ter* dont le vote est réservé.

## ARTICLE 6

**Mme Micheline Jacques.** – Le rapport de la délégation aux outre-mer sur la différenciation territoriale préconise une refonte des collectivités d'outre-mer sous le terme de pays d'outre-mer (POM). L'emploi du terme « pays » est de plus en plus utilisé au quotidien, de même qu'en droit comparé.

L'article 6 répond au principe 44 des 50 propositions du Sénat pour une nouvelle décentralisation, mais il peut être enrichi.

Les aspirations sont très différentes, allant de l'autonomie à une compétence législative renforcée. Un cadre rénové pourrait remédier à de nombreux blocages.

Une approche sur mesure avait été envisagée.

L'article 6 démontre que les auteurs de la proposition de loi ne souhaitaient pas écarter l'outre-

mer, ce qui permet de prendre date. La fusion des articles 73 et 74 de la Constitution serait compatible avec la création d'un groupe de travail.

**M. Georges Patient.** – L'article 6 crée un régime constitutionnel unique pour les outre-mer. Je suis très favorable à la fusion des articles 73 et 74, comme demandé par Michel Magras. Cela permettrait à chaque collectivité d'outre-mer d'adopter un statut à la carte, en dépassionnant la question statutaire.

Le 27 février 2020, les élus guyanais en Congrès étaient favorables à l'adoption d'un statut *sui generis* qui emprunterait aux deux articles de la Constitution.

L'article 6 peut cependant être amélioré, car il reproduit la distinction actuelle de la Constitution avec deux paragraphes très proches des deux articles. Il n'y a donc pas véritablement de fusion.

La question de la consultation des populations n'est pas traitée clairement. Le changement du cadre statutaire ne sera effectif que si la production normative est assouplie. Adoptez nos amendements pour suivre le cours de l'histoire.

**M. Victorin Lurel.** – Je m'associe totalement à ces prises de parole. En 2003, 75 % des Guadeloupéens avaient voté contre un texte qui n'était pas satisfaisant.

Il y a une évolution politique et sociologique. Le terme de pays est connu. Deux Congrès guadeloupéens ont demandé une révision constitutionnelle, pour qu'une loi organique permette de réviser les statuts. Nous demandons de fusionner les articles 73 et 74 pour sortir de cette logique binaire, qui est une logique de la peur : en changeant de statut, on craint en effet une baisse des crédits.

Je suis prudent en ce qui concerne les modifications institutionnelles. Je suis favorable à cet excellent article 6. Nous pourrions cranter ce dispositif puis créer un groupe de travail transpartisan pour avancer.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Mme Tetuanui, retenue en Polynésie, m'a chargé de la représenter. La fusion des articles 73 et 74 avait été interprétée par les Polynésiens comme un retour en arrière, d'où ses amendements, et le soutien à la position de sagesse de la commission qui propose un amendement de suppression de l'article.

**M. le président.** – Amendement n°12, présenté par M. Lurel et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Supprimer cet article.

**M. Victorin Lurel.** – Par cet amendement, le groupe socialiste, écologiste et républicain propose la suppression de cet article, mal rédigé, même si l'intention est bonne.

Mais il faut cranter les avancées. Je vais donc retirer cet amendement. On ne parviendra jamais à un consensus entre les territoires. Un ou deux territoires ne doivent pas prendre en otage les autres. Il faut que

chacun puisse choisir d'évoluer ou non. La fusion des articles 73 et 74 est possible.

*L'amendement n°12 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement identique n°31, présenté par Mme Gatel, au nom de la commission des lois.

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Dès lors qu'il s'agit des territoires d'outre-mer, nous avons, Victorin Lurel comme moi-même, toujours recherché un consensus, ou du moins à éclairer nos collègues.

Les textes ultramarins doivent nous concerner collectivement. J'entends les imperfections de cet article, mais nous voulons travailler sur un texte constitutionnel. Invitons les territoires d'outre-mer à ce débat et éclairons la représentation nationale.

Dès lors que vous nous avez indiqué en commission que le texte était inabouti, nous avons été à l'écoute. Nous voulions présenter un texte expertisé - ce qui n'a pas été possible avant la remise de l'excellent rapport de Michel Magras.

Nous proposons de supprimer l'article 6 et nous nous engageons à mener une expertise globale. Nous avons le souci permanent d'entendre les demandes de nos collègues ultramarins.

Certains voudraient donner des compétences pénales aux pays d'outre-mer.

Nous retirons une disposition que nous souhaitons inclure mais avec l'engagement de réunir un groupe de travail sur le sujet. Ne touchons la Constitution que d'une main tremblante, comme le disait Montesquieu qui s'est invité dans nos débats.

Rapprochons les avis autour d'une disposition plus expertisée.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – L'histoire institutionnelle sous la V<sup>e</sup> République a montré qu'il était facile pour un territoire ultramarin de passer d'une catégorie à l'autre. Au sein de chacune d'entre elles, il est possible de retenir des modes de gouvernance et des compétences propres. Il en est ainsi de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre et Miquelon, par exemple.

Quant à Wallis-et-Futuna, le Gouvernement attend la modernisation de son statut pour l'ériger au niveau organique.

Il n'est pas utile de fusionner les articles 73 et 74 pour adopter un statut spécifique. Avis favorable.

**M. Victorin Lurel.** – Non madame la ministre, il n'est pas aisé de changer de catégorie ! Changer l'organisation administrative, en conservant les mêmes compétences, c'est la croix et la bannière !

Le texte proposé maintient l'unicité de la République, même si nous sommes déjà un pays non pas fédéral mais archipélique.

Si nous supprimons l'article, nous allons voter un texte sur les libertés locales sans évoquer les outre-mer ! Ce serait étrange pour notre assemblée !

Nous attendrons la réforme constitutionnelle. Mais le Sénat aurait déjà engrangé un texte qui améliorerait le stock d'idées.

*L'amendement n°31 est adopté.*

*L'article 6 est supprimé.*

*Les amendements n°3 rectifié, 4 rectifié, 5 rectifié et 6 rectifié n'ont plus d'objet.*

**M. le président.** – Nous revenons sur l'amendement préalablement réservé.

M. Pointereau a accepté de rectifier son amendement n°21 rectifié *bis* selon les préconisations de la commission. Il ne comprend désormais plus que quatre alinéas et devient l'amendement n°21 rectifié *ter*.

Avis favorable de la commission et avis défavorable du Gouvernement.

*L'amendement n°21 rectifié ter est adopté et devient un article additionnel.*

## ARTICLES ADDITIONNELS

**M. le président.** – Amendement n°9 rectifié *bis*, présenté par Mmes Jacques, Tetuanui et Petrus, MM. D. Laurent, Brisson et Bascher, Mmes Deroche et M. Mercier et MM. Savary et Charon.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La Constitution est ainsi modifiée :

1° À la première phrase du premier alinéa de l'article 72, les mots : « les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 » sont remplacés par les mots : « les pays d'outre-mer » ;

2° Après le deuxième alinéa de l'article 72-3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Chacune des collectivités régies par l'article 73 accède au statut de pays d'outre-mer prévu aux articles 72-5 et 72-6 à compter de l'entrée en vigueur de la loi organique fixant son nouveau statut particulier, adoptée dans les conditions prévues au I de l'article 72-5 après le recueil du consentement des électeurs sur les éléments essentiels de ce statut. Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 accèdent de plein droit au statut pays d'outre-mer. L'adoption des modifications de leur précédent statut destinées à le rendre conforme aux articles 72-5 et 72-6 est subordonnée au consentement de leur assemblée délibérante. Les articles 73 et 74 sont respectivement abrogés, pour chaque collectivité, à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du présent article. » ;

3° L'article 72-4 est ainsi rédigé :

« Art. 72-4. ? Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition de l'assemblée nationale, du Sénat ou de l'assemblée délibérante ou d'une fraction du corps électoral intéressé, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située Outre-mer sur toute question l'intéressant et relevant de la compétence des pouvoirs publics constitutionnels.

« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par une loi organique. » ;

4° Après le même article 72-4, sont insérés deux articles 72-5 et 72-6 ainsi rédigés :

« Art. 72-5. ? I. ? Chacun des pays d'outre-mer dispose d'un statut particulier qui tient compte de ses intérêts propres au sein de la République. Ce statut lui permet de s'administrer ou de se gouverner et de gérer démocratiquement ses propres affaires et d'exercer un pouvoir normatif autonome dans le domaine de la loi ou du décret. Les lois et règlements doivent, le cas échéant, être adaptés à l'organisation particulière de chaque pays d'outre-mer et aux contraintes et caractéristiques de leur territoire.

« L'adoption et la modification des éléments essentiels du statut d'un pays d'outre-mer, tels que définis par la loi organique et qui concernent notamment l'exercice des compétences particulières du pays d'outre-mer ou son régime législatif, sont subordonnées au recueil préalable du consentement des électeurs intéressés. Toute autre modification peut leur être soumise pour approbation dans les conditions de forme et de procédure prévues à l'article 72-4.

« Aucune compétence particulière d'un pays d'outre-mer ne peut lui être retirée sans le consentement de son assemblée délibérante ou, le cas échéant, de ses électeurs.

« Les modalités d'application des deux premiers alinéas du présent I sont fixées par une loi organique.

« II. ? Le statut de chaque pays d'outre-mer est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« 1° Les conditions dans lesquelles les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans le domaine de compétence de l'État y sont applicables, et celles dans lesquelles elles y sont étendues ou adaptées, ou y font l'objet de dispositions particulières, le cas échéant, avec l'accord des institutions du pays, ainsi que les conditions dans lesquelles les engagements internationaux de la France sont applicables dans chaque pays d'outre-mer ;

« 2° La répartition des compétences respectives de l'État et du pays d'outre-mer, conformément à l'article 72-6, et les modalités d'exercice des compétences du pays ; le statut peut prévoir la possibilité pour un pays d'outre-mer de se voir ultérieurement attribuer de plein droit, à sa demande et à la date fixée par ses institutions, l'exercice de certaines compétences ;

« 3° Les conditions dans lesquelles les institutions du pays d'outre-mer sont consultées, avant leur adoption, sur les dispositions législatives et réglementaires prévues par les autorités compétentes de l'État et comportant des dispositions particulières au pays ;

« 4° Les conditions dans lesquelles certains actes des institutions du pays d'outre-mer sont adoptés, approuvés ou ratifiés par les assemblées parlementaires ou leurs commissions ou par le Gouvernement, le cas échéant, sous la forme d'une décision tacite née au terme d'un délai déterminé, ou font l'objet d'un avis conforme du Conseil d'État ;

« 5° Les règles et principes généraux gouvernant la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions du pays d'outre-mer, ainsi que les modalités de mise en œuvre du droit de pétition et du référendum local ;

« 6° Les modalités de l'exercice du contrôle juridictionnel spécifique par le Conseil d'État des actes de son assemblée délibérante intervenant dans le domaine de la loi ; ces actes peuvent s'appliquer aux contrats en cours et, le cas échéant, sauf en matière répressive et pour des motifs impérieux d'intérêt général ou en cas de circonstances exceptionnelles, régler les conséquences juridiques pour l'avenir de faits situés dans le passé ;

« 7° Les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel peut notamment se prononcer, par voie d'action ou par voie d'exception, sur la conformité des lois aux dispositions du présent article, des articles 72-3 et 72-6 et à celles du statut de chaque pays ;

« 8° Les conditions dans lesquelles les institutions du pays d'outre-mer peuvent saisir pour avis le Conseil d'État d'une question relative à l'interprétation de leur statut ou à l'applicabilité d'un texte législatif ou réglementaire sur leur territoire ;

« 9° Les conditions dans lesquelles les institutions du pays d'outre-mer peuvent modifier les dispositions législatives lorsqu'elles sont intervenues dans leur domaine de compétence ;

« 10° Les conditions et limites dans lesquelles les actes de l'assemblée délibérante intervenant dans le domaine de la loi peuvent être soumis à référendum, y compris à l'initiative d'une fraction du corps électoral.

« III. ? Les autres modalités de l'organisation particulière de chacun des pays d'outre-mer sont fixées par la loi.

« IV. ? Chaque pays d'outre-mer est représenté au Sénat.

« Art. 72-6. ? I. ? Dans chacun des pays d'outre-mer, les compétences de l'État comprennent notamment, sans préjudice de celles antérieurement exercées dans le cadre du statut précédemment en vigueur, la nationalité, les droits civiques, les garanties des droits fondamentaux et des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation et le contrôle de la justice, le droit pénal général, 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. Cette énumération peut être précisée et complétée par des lois organiques.

« Les autorités des pays d'outre-mer peuvent toutefois, dans les conditions et limites fixées par leur statut et par exception aux dispositions de l'alinéa précédent, adopter des mesures relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions aux règles qu'elles édictent, dans le respect de conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique et des droits constitutionnellement garantis.

« Les pays d'outre-mer peuvent participer à l'exercice de certaines des compétences mentionnées au premier alinéa sous le contrôle des autorités de l'État.

« L'État et un pays d'outre-mer peuvent en outre exercer en commun certaines compétences.

« II. ? Les institutions d'un pays d'outre-mer peuvent être consultées, informées ou associées, selon le cas, aux décisions de politique étrangère concernant leur territoire. Un pays d'outre-mer peut être membre d'une organisation internationale, disposer d'une représentation auprès d'états ou d'organisations internationales, négocier des accords avec ceux-ci, dans son domaine de compétence et, sans préjudice de l'accord des autorités compétentes de la République, conclure ces accords.

« Les institutions d'un pays d'outre-mer peuvent, selon le cas, être informées, consultées ou associées quant à la négociation des engagements internationaux de la France destinés à s'appliquer sur leur territoire, et être appelées à approuver l'entrée en vigueur de ceux d'entre eux qui interviennent dans le domaine de ses compétences.

« La procédure de modification du statut d'un pays d'outre-mer au sein de l'Union européenne, dans les conditions prévues par les traités mentionnés à l'article 88-1, ne peut être engagée par la France sans leur consentement préalable.

« Les institutions des pays d'outre-mer sont associées par le Gouvernement à l'élaboration des projets d'actes mentionnés à l'article 88-4, ainsi qu'à la définition de la position de la France agissant des mandats de négociation des accords à conclure par l'Union européenne avec les États tiers, lorsque ces actes ou ces accords sont susceptibles de les affecter directement.

« III. ? Les institutions d'un pays d'outre-mer peuvent adopter des règles relevant de la loi ou du décret, ou décider d'étendre ou d'adapter localement les lois et décrets applicables en métropole, ou être appelées à approuver cette extension ou cette adaptation.

« Lorsque cette participation d'un pays d'outre-mer aux compétences que l'État conserve, prévue au troisième alinéa du I, s'exerce dans le domaine de la loi, ses actes peuvent entrer en vigueur dès leur approbation selon l'une des procédures prévues au II de l'article 72-5.

« IV. ? Chaque pays d'outre-mer peut prendre des mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population de nationalité française et des citoyens de l'Union européenne, en tenant compte de la durée suffisante de résidence ou des liens personnels ou familiaux, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

« V. ? Les pays d'outre-mer peuvent, si leur statut le prévoit, exercer par analogie les compétences dévolues aux catégories de collectivités territoriales mentionnées à l'article 72. Dans ce cas, les modalités d'exercice de ces compétences sont déterminées par la loi.

« Les deuxième et troisième alinéas du I de l'article 72-5 ne sont pas applicables aux compétences attribuées à un pays d'outre-mer en application du premier alinéa du présent V. »

**Mme Micheline Jacques.** – Cet amendement crée une alternative pour les dispositions relatives à l'outre-mer compte tenu de la suppression de l'article 6. Il propose également une base pour les travaux d'un futur groupe de travail.

En prévoyant d'insérer deux articles, 72-5 et 72-6, dans la Constitution, cet amendement préserve les articles 73 et 74. Cette rédaction répond aux aspirations en résolvant certains blocages. Le statut de pays d'outre-mer serait ainsi créé.

Cette proposition a vocation à être affinée, certes, mais attendre l'unanimité reviendrait à opposer un droit de veto à une ou plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer.

**M. le président.** – Amendement identique n°22, présenté par M. Lurel et Mme Jasmin.

**M. Victorin Lurel.** – Pour moi qui suis investi en politique depuis 33 ans, ce texte est le plus abouti, le meilleur que je connaisse bien qu'il demeure perfectible.

Il faut banaliser cette question.

Les outre-mer sont dans l'article 53. À chaque fois, il faut modifier la Constitution. Si ce texte était adopté, la question de l'appartenance à la République ne se poserait plus pendant des décennies. Il faudrait, comme à Porto Rico, poser la question tous les trente ans : « voulez-vous ou non rester Français ? » Ce texte est d'une grande plasticité et d'une grande audace : je vous invite à le voter.

**M. le président.** – Amendement identique n°25, présenté par M. Théophile.

**M. Dominique Théophile.** – C'est historique de nous retrouver sur cette question ! Nous avons travaillé sur cette problématique depuis des années avec les élus ultramarins. Petit à petit nous avançons... Nous arrivons à maturité.

Les articles 73 et 74 sont mal vus par nos concitoyens d'outre-mer. Nous avons besoin d'une boîte à outils. Chaque territoire d'outre-mer est

différent et pourrait ainsi choisir un statut adapté à ses attentes.

Dépassionnons le débat entre les articles 73 et 74, tout en restant dans le cadre de la République. Nous voterons cet amendement.

**M. le président.** – Amendement identique n°28 rectifié *bis*, présenté par M. Patient et Mme Phinera-Horth.

**M. Georges Patient.** – En Guyane, nous avons travaillé en Congrès et nous avons appelé de nos vœux un statut *sui generis* ce qui a permis de dépassionner les débats.

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Vous êtes favorables à la fusion des articles 73 et 74, mais vous ne les supprimez pas !

Demandons au président de la commission des lois une mission d'information pour avancer sur ce sujet. Il ne s'agit nullement d'enterrer le débat, croyez-le bien ! Pour preuve, nous avons proposé l'article 6.

Notre volonté est d'avancer ensemble. Je le redis avec gravité et solennité. Je souligne une nouvelle fois l'excellence des travaux de Michel Magras et des autres collègues ici présents. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Vous souhaitez la création de la nouvelle catégorie des « pays d'outre-mer ». Les collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74, deviendraient des pays d'outre-mer immédiatement ; les départements et régions d'outre-mer, relevant de l'article 73, après consultation des populations consultées.

Les pays d'outre-mer disposeraient d'une autonomie renforcée définie par leur statut. L'amendement prévoit ainsi de donner un pouvoir normatif autonome aux pays d'outre-mer. Cela reviendrait à constitutionnaliser un domaine législatif réservé, que le Parlement ne pourrait plus modifier sans leur accord.

En outre, les pays d'outre-mer pourraient être membres d'une organisation internationale ou conclure des accords internationaux. Cela va très loin, bien plus loin que le sujet de la fusion entre les articles 73 et 74 dont nous débattons. Tout le monde ne sera pas d'accord. Je pense notamment à Mayotte, très attaché à son statut actuel.

Si nous devons avancer vers une telle évolution systémique, il faudrait une large consultation avec les élus des territoires concernés. Nous devons donc poursuivre les échanges. Avis défavorable.

**M. Victorin Lurel.** – Cela fait trente ans que j'entends cela ! Il y aura toujours des oppositions. Avec notre texte, les territoires comme Mayotte ou La Réunion sont libres de ne pas évoluer. On donne seulement des marges de liberté au sein de la République. On est en train de rater une occasion historique : pour la première fois de ma carrière

politique, je vois un accord transpartisan sur cette question.

Madame la ministre, je peux vous fournir une pile entière de documents d'experts sur le sujet.

Ce texte nous donne des marges de liberté. Le Sénat pourrait engranger dans son offre politique un dispositif innovant.

**M. le président.** – Il faut conclure !

**M. Victorin Lurel.** – J'étais avant celui qui s'opposait, je soutiens désormais une solution commune. Nous y travaillons depuis dix-sept ans !

**Mme Micheline Jacques.** – Retirer cet amendement reviendrait sur les travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Je partage les propos transpartisans de mes collègues.

La démarche visant à inclure les outre-mer est d'autant plus importante que nous créons les articles 72-5 et 72-6 dans la Constitution, tout en maintenant les articles 73 et 74. C'est une ouverture du champ des possibles pour les collectivités ultramarines.

Les différents statuts ne sont pas incompatibles. La Polynésie, par exemple, est une collectivité et un pays d'outre-mer au sein de la République.

Il faut prendre date. Je maintiens donc mon amendement que, j'espère, mes collègues voteront.

**M. Philippe Bas.** – Le groupe de travail mis en place par le président Larcher avait très étroitement associé Michel Magras, alors président de la délégation sénatoriale aux outre-mer. C'est après une consultation approfondie que des dispositions de l'article 6 avaient été arrêtées par notre groupe de travail. Nous avons proposé une différenciation à la carte des statuts des différentes collectivités d'outre-mer, afin d'assouplir les règles constitutionnelles.

Les dispositions de l'article 6 ne font pas consensus. Notre rapporteur nous propose donc d'ouvrir une nouvelle étape de la réflexion et il a raison.

Ces amendements sont très travaillés et je salue leurs auteurs. Mais ils me laissent perplexe : il est très difficile de s'engager dans cette voie en l'absence de consultation approfondie. Je pense que nous ne devons pas les adopter, non pas car nous les rejeterions mais parce que nous avons besoin de plus de consultations. Évitions l'improvisation sur ces sujets qui engagent tant l'avenir.

**Mme Annick Petrus.** – Saint-Martin n'a ni envie ni besoin de grand soir statutaire. Notre statut de collectivité d'outre-mer n'a que treize ans. Notre priorité est de consolider nos outils juridiques, administratifs et institutionnels. Le statut actuel, fondé sur la Constitution et la loi organique de 2007, nous convient globalement, même si des ajustements pourront être pris.

Il faudrait notamment remédier aux blocages dans la mise en œuvre des réformes constitutionnelles de 2003 et 2008. Les propositions de Micheline Jacques et Victorin Lurel sont une bonne base de travail pour l'avenir.

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 9 rectifié bis, 22, 25 et 28 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. le président.** – Amendement n<sup>o</sup> 10 rectifié bis, présenté par Mmes Jacques, Tetuanui et Petrus, MM. D. Laurent, Brisson et Bascher, Mmes Deroche et M. Mercier et MM. Savary et Charon.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa du Préambule de la Constitution est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Les mots : « territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « pays d'Outre-mer » ;

2<sup>o</sup> Les mots : « et conçues en vue de leur évolution démocratique » sont remplacés par les mots et une phrase ainsi rédigée : « pour leur permettre de se gérer librement et démocratiquement, dans le cadre d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres et dont les éléments constitutifs essentiels ne peuvent être modifiés sans leur accord. Partie intégrante de la République, les pays d'Outre-mer ne peuvent cesser d'y appartenir sans le consentement de leur population ni révision de la présente Constitution. »

**Mme Micheline Jacques.** – Il s'agit d'un amendement de coordination avec la proposition de création de la catégorie de pays d'outre-mer.

Il convient de préciser que cette réforme n'implique en rien un risque de distanciation des liens de citoyenneté au sein du peuple français, mais d'affirmer que le statut des pays d'outre-mer, qui tient compte de leurs intérêts propres, ne peut être modifié sans leur accord.

**M. le président.** – Amendement identique n<sup>o</sup> 24, présenté par M. Lurel et Mme Jasmin.

**M. Victorin Lurel.** – En voilà une belle affaire ! Avec Brigitte Girardin, j'ai rappelé que l'alinéa 2 du Préambule de 1946, qui parle de l'Union française, devrait être actualisé. Il est vrai que le rejet de l'amendement précédent rend celui-ci moins évident, mais nous le soutenons car il est sensé et fondé.

**M. le président.** – Amendement identique n<sup>o</sup> 26, présenté par M. Théophile.

**M. Dominique Théophile.** – Défendu.

*L'amendement identique n<sup>o</sup> 29 rectifié n'est pas défendu.*

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Demande de retrait ou avis défavorable. J'ai souvent été rapporteur sur des textes statutaires ultramarins. Sur la Polynésie, nous sommes allés plus loin que l'existant concernant les relations internationales. De

mémoire, ces textes ont toujours été adoptés à l'unanimité du Sénat. Il n'y a donc pas de raison, monsieur Lurel, qu'il n'en soit pas de même pour une réforme qui suivrait une réflexion commune.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Même avis.

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 10 rectifié bis, 24 et 26 ne sont pas adoptés.*

**M. le président.** – Amendement n<sup>o</sup> 11 rectifié bis, présenté par Mmes Jacques, Tetuanui et Petrus, MM. D. Laurent, Brisson et Bascher, Mmes Deroche et M. Mercier et MM. Savary et Charon.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 74-1 de la Constitution est ainsi modifié :

1<sup>o</sup> Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots: « collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie » sont remplacés par les mots : « territoires mentionnés à l'article 72-3 » ;

b) Les mots: « à l'organisation particulière de la collectivité concernée » sont supprimés ;

c) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il peut également, dans les mêmes matières, procéder à la codification et à l'actualisation des dispositions en vigueur, en vue d'assurer le respect du principe de la hiérarchie des normes et de renforcer leur intelligibilité. » ;

2<sup>o</sup> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les règlements des assemblées parlementaires déterminent les conditions dans lesquelles il peut être recouru à des procédures simplifiées pour l'adoption des projets et propositions de loi ayant pour principal objet la modification des dispositions législatives applicables dans les collectivités mentionnées au premier alinéa, ou la ratification d'ordonnances ou de décrets y afférents. »

**Mme Micheline Jacques.** – Cet amendement modifie l'article 74-1 de la Constitution pour étendre aux territoires ultramarins la possibilité, pour le Gouvernement, de recourir aux ordonnances afin d'y étendre ou d'y adapter les dispositions législatives après avis des assemblées délibérantes.

Il accélère autant que possible l'actualisation du droit d'outre-mer. À cette fin, l'objet des ordonnances est expressément étendu à la codification et à l'actualisation des dispositions en vigueur, en vue d'assurer le respect du principe de la hiérarchie des normes et de renforcer leur intelligibilité.

Il est enfin proposé de constitutionnaliser la possibilité de recourir à des procédures d'examen simplifié pour l'adoption des projets et propositions de loi ayant pour principal objet la modification des dispositions législatives applicables outre-mer.

**M. le président.** – Amendement identique n<sup>o</sup> 23, présenté par M. Lurel et Mme Jasmin.

**M. Victorin Lurel.** – Je tiens à rassurer notre excellent rapporteur : je ne lui fais aucun procès en défaut d'affection pour les outre-mer ! Avec cet amendement, nous visons l'actualisation, la ratification, la codification, l'accélération, et un peu plus de sûreté.

**M. le président.** – Amendement identique n<sup>o</sup> 27, présenté par M. Théophile.

**M. Dominique Théophile.** – Défendu.

*L'amendement identique n<sup>o</sup> 30 rectifié n'est pas défendu.*

**M. le président.** – Sous-amendement n<sup>o</sup> 32 à l'amendement n<sup>o</sup> 30 rectifié de M. Patient, présenté par Mme Gatel, au nom de la commission des lois.

Amendement n<sup>o</sup> 30, alinéas 6 à 9

Supprimer ces alinéas

**M. Mathieu Darnaud, co-rapporteur.** – Ce sous-amendement supprime la possibilité pour le Gouvernement d'actualiser sans contrôle du législateur les dispositions en vigueur dans les collectivités ultramarines, qui aurait pour conséquence de dessaisir le législateur de larges pans du droit.

Il supprime également la disposition selon laquelle le règlement des assemblées parlementaires détermine les conditions de recours à des procédures simplifiées pour les textes sur les collectivités ultramarines. De telles procédures sont déjà possibles et doivent demeurer facultatives.

Avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 11 rectifié bis, 23 et 27 sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Les différences de traitement se justifient historiquement car les collectivités d'outre-mer sont régies par le principe de spécialité législative. Étendre ce principe aux départements et régions d'outre-mer serait un gage d'efficacité, mais nécessite évidemment leur accord. Une adoption sans concertation pourrait être perçue négativement, comme une décision verticale de l'État.

Le projet de révision porté par le Gouvernement prévoyait de simplifier fortement la procédure. Il faut encore y travailler. Avis défavorable.

**M. Victorin Lurel.** – Cela aurait plus de sens si tous nos amendements avaient été adoptés. Aujourd'hui, je suis satisfait de l'avis favorable du rapporteur sur nos amendements, sous réserve de l'adoption de son sous-amendement.

Madame la ministre, nous pouvons bien sûr être habilités. J'ai moi-même passé 29 lois de régions - mais cela est très long et, s'agissant des décrets, dépend du bon vouloir de l'administration.

*Le sous-amendement n<sup>o</sup> 32 est adopté.*

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> 11 rectifié bis, 23 et 27, sous-amendés, sont adoptés et deviennent un article additionnel.*

**M. Éric Kerrouche.** – Verre à moitié plein ou à moitié vide... Ce texte comporte plusieurs avancées pour les collectivités territoriales, mais je regrette que le tunnel de 50 % n'ait pas été retenu et que la loi de financement des collectivités territoriales, soutenue par les dangereux anarchistes de l'Association des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France (AMF), n'est pas été votée. Nous nous abstenons.

**M. Philippe Bas.** – Notre groupe se réjouit de ce débat et votera de grand cœur ce texte - ce dont je suis ému. Une nouvelle étape commence. Je souhaite que l'Assemblée nationale en débattenne rapidement. Il ne peut y avoir de réforme ambitieuse pour les collectivités territoriales sans inscription de celle-ci dans la Constitution.

La proposition de loi constitutionnelle est mise aux voix par scrutin public de droit.

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°4 :

Nombre de votants .....	341
Nombre de suffrages exprimés .....	264
Pour l'adoption.....	216
Contre .....	48

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC)*

### Discussion des articles de la proposition de loi organique

#### ARTICLE PREMIER

**M. le président.** – Amendement n°1 rectifié, présenté par MM. Maurey, de Nicolaï, Delcros et Longeot, Mme Saint-Pé, M. Henno, Mmes Billon et de La Provôté, M. Détraigne, Mmes Morin-Desailly, Sollogoub et Doineau, M. Malhuret, Mme Pluchet, MM. Chaize, D. Laurent, Menonville, Perrin, Rietmann, Daubresse, Laugier, Janssens, Somon, Chasseing, Bouchet, B. Fournier, Houpert, Pellevat, Paccaud, Louault, Cuypers, Reichardt, Regnard, Kern, Bonne, Bacci, Chatillon, Canevet et Brisson, Mme Imbert, MM. Decool et A. Marc, Mmes Lassarade et L. Darcos, MM. Vogel, Wattebled et Moga, Mmes Canayer et Gruny, MM. Piednoir et Laménie et Mme F. Gerbaud.

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

– les mots : « et environnementales » sont remplacés par les mots : « , environnementales et sur l'aménagement du territoire » ;

**M. Hervé Maurey.** – Cet amendement prévoit que les études d'impact des projets de loi portent

également sur l'aménagement du territoire. Trop souvent, cette dimension n'a pas été prise en compte, conduisant aux fractures que nous connaissons, notamment avec les gilets jaunes. Nous l'avons proposé dès 2017 avec Louis-Jean de Nicolaï.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Avis favorable, cela va dans le sens des propositions de la commission en confortant les études d'impact.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Le Gouvernement partage l'objectif d'évaluation des politiques publiques au regard de leurs conséquences sur l'environnement et l'aménagement du territoire. L'étude d'impact des projets de loi comprend déjà des développements sur ces thématiques. *(M. Hervé Maurey le nie.)*

Beaucoup de choses existent déjà mais pour vous faire plaisir : sagesse. *(Marques de satisfaction sur les travées du groupe UC)*

*L'amendement n°1 rectifié est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par M. Montaugé et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'alinéa 5

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...) Après le même huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« – l'évaluation qualitative de l'impact des dispositions envisagées au regard des nouveaux indicateurs de richesse créés par la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques ; »

**M. Éric Kerrouche.** – Cet amendement prévoit une évaluation plus qualitative des projets de loi en intégrant dans les études d'impact les nouveaux indicateurs de richesse, au-delà du sacro-saint PIB.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Retrait ou avis défavorable car votre proposition a été supprimée dans une proposition de loi organique de 2018, à l'initiative de son rapporteur... M. Sueur.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Même avis.

*L'amendement n°2 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°3 rectifié, présenté par M. Montaugé et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les évaluations prévues aux huitième et neuvième alinéas sont également réalisées par des organismes publics indépendants. Ces évaluations sont incluses dans les documents rendant compte de l'étude d'impact. Un décret en Conseil d'État détermine la liste et les modalités de désignation des organismes concernés ainsi que les modalités de réalisation des évaluations.

**M. Éric Kerrouche.** – Cet amendement prévoit que l'étude d'impact puisse être réalisée par des organismes publics indépendants. Madame la rapporteure sera-t-elle encore inflexible ?

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteuse.** – Non et je m'en réjouis. Monsieur Kerrouche, vous avez corrigé votre amendement initial qui laissait place à des organismes privés : avis favorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis défavorable. Les études d'impact sont déjà examinées par différents organismes qui en apprécient la qualité et sont transmises au Conseil d'État. Que peut-on faire de plus, sinon alourdir la procédure ?

**Mme Dominique Vérien.** – L'idée est ici de faire réaliser les études d'impact par des organismes indépendants de l'administration qui a besoin de vendre son projet. Les ministères sont juges et parties. Je voterai donc cet amendement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je soutiens également cet amendement. En effet, ce sont les services du ministre qui réalisent ces travaux. Il est rare dès lors que l'impact du projet de loi soit jugé négatif...

**M. Éric Kerrouche.** – Je sais que le Gouvernement n'est pas enclin à soutenir la recherche et l'université, comme le montre le projet de loi de programmation, mais certains laboratoires pourraient donner leur avis sur les projets de loi.

*L'amendement n°3 rectifié est adopté.*

*L'article premier, modifié, est adopté.*

## ARTICLE 2

**M. le président.** – Amendement n°7, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 5

Supprimer cet alinéa.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Cet amendement rétablit le caractère limité de la durée des expérimentations, inhérente au principe même d'expérimentation et nécessaire pour pouvoir décider ensuite d'une généralisation ou d'un abandon.

En outre, l'article LO. 1113-6 du CGCT permet déjà au législateur ou au pouvoir réglementaire qui autorise une expérimentation de la prolonger pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, ce qui permet de porter la durée totale d'expérimentation à huit années.

Cet amendement répond à toutes les questions.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteuse.** – Nous ne modifions pas la durée fixée dans la Constitution, mais estimons que la durée de l'expérimentation doit correspondre aux besoins. En outre, l'évaluation doit se faire tout au long de l'expérimentation.

Nous proposons un temps maximal en fonction de la nature du sujet. Souvenez-vous de la tarification sociale de l'eau, dont nous n'avons reçu l'évaluation

qu'en janvier 2020, après sa pérennisation en décembre 2019. Je suis navrée d'émettre un avis défavorable.

*L'amendement n°7 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°9, présenté par Mme Gatel, au nom de la commission des lois.

Alinéa 20

Remplacer les mots :

ci-dessus

par les mots :

aux 1° à 3°

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteuse.** – Il s'agit d'un amendement de précision.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis favorable.

*L'amendement n°9 est adopté.*

*L'article 2, modifié, est adopté.*

## ARTICLE 3

**M. le président.** – Amendement n°8, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – En cohérence avec le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations, cet amendement supprime l'article 3 visant à renforcer le rapport annuel, qui retrace l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées par les collectivités territoriales.

Dans un objectif de simplification, il n'apparaît pas utile que ce rapport intègre un bilan annuel de l'ensemble des expérimentations en cours, dès lors que le Gouvernement transmet au Parlement, pour chaque expérimentation, un rapport d'évaluation.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteuse.** – Je suis dans mon quart d'heure de contrariété... (*Sourires*)

Aucun rapport n'a été remis sur les expérimentations, donc vous nous proposez de supprimer l'exercice ! Il nous semble pourtant extrêmement important de disposer d'évaluations dans la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation. Avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Le Gouvernement transmet déjà un rapport pour chaque expérimentation, alors que vous souhaitez un rapport annuel ; la différence est minime.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteuse.** – Nous voulons les deux !

*L'amendement n°8 n'est pas adopté.*

*L'article 3 est adopté,  
de même que l'article 4.*

**ARTICLE 5**

**M. le président.** – Amendement n°4, présenté par M. Lurel et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Supprimer cet article.

**M. Victorin Lurel.** – Défendu.

**M. le président.** – Amendement identique n°10, présenté par Mme Gatel, au nom de la commission des lois.

**Mme Françoise Gatel, co-rapporteur.** – Défendu.

**Mme Jacqueline Gourault, ministre.** – Avis favorable.

*Les amendements identiques n°s 4  
et 10 sont adoptés  
et l'article 5 est supprimé.*

**Explication de vote**

**Mme Dominique Vérien.** – J'espère que ces deux propositions de loi prospéreront et serviront de bases aux travaux futurs. J'ai bien noté que la commission des lois se pencherait sur les questions ultramarines. C'est très positif.

Le groupe UC votera le texte.

*La proposition de loi organique est mise aux voix par scrutin public de droit.*

**M. le président.** – Voici le résultat du scrutin n°5 :

Nombre de votants .....	340
Nombre de suffrages exprimés .....	263
Pour l'adoption.....	236
Contre .....	27

*Le Sénat a adopté.*

*(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC)*

*Prochaine séance demain, mercredi 21 octobre 2020, à 15 heures.*

*La séance est levée à 19 h 35.*

Pour la Directrice des Comptes rendus du Sénat,

**Rosalie Delpech**

Chef de publication

**Annexes**

*Ordre du jour du mercredi 21 octobre 2020*

**Séance publique****À 15 heures**

Présidence :

M. Gérard Larcher, président

Secrétaires :

Mme Victoire Jasmin - M. Jacques Gersperrin

**1. Questions d'actualité au Gouvernement****À 16 h 30**

Présidence :

Mme Laurence Rossignol, vice-présidente

**2. Scrutin pour l'élection de six juges titulaires et de six juges suppléants à la Cour de justice de la République****De 16 h 30 à 18 h 30**

*(Ordre du jour réservé au groupe RDPI)*

**3. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire (texte de la commission, n°43, 2019-2020)****À 21 h 30**

Présidence :

M. Pierre Laurent, vice-président

**4. Débat à la suite de la réunion du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2020 (demande de la commission des affaires européennes)**

*Analyse des scrutins*

**Scrutin n°3** sur l'amendement n°16, présenté par M. Éric Kerrouche et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, tendant à insérer un article additionnel après l'article 4 de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales

**Résultat du scrutin**

Nombre de votants :	341
Suffrages exprimés :	340
Pour :	77
Contre :	263

Le Sénat n'a pas adopté

**Analyse par groupes politiques****Groupe Les Républicains (148)**

Contre : 147

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat

**Groupe SER (65)**

Pour : 65

**Groupe UC (54)**

Contre : 52

Abstention : 1 - M. Jean-Marie Mizzon

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Vincent Delahaye, président de séance

**Groupe RDPI (23)**

Contre : 21

N'ont pas pris part au vote : 2 - MM. Sébastien Lecornu, Jean-Baptiste Lemoyne, membres du Gouvernement

**Groupe RDSE (15)**

Contre : 15

**Groupe CRCE (15)**

Contre : 15

**Groupe INDEP (13)**

Contre : 13

**Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (12)**

Pour : 12

**Sénateurs non inscrits (3)**

N'ont pas pris part au vote : 3 – Mme Christine Herzog, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

**Scrutin n°4** sur l'ensemble de la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales

**Résultat du scrutin**

Nombre de votants :	341
Suffrages exprimés :	264
Pour :	216
Contre :	48

Le Sénat a adopté

**Analyse par groupes politiques****Groupe Les Républicains (148)**

Pour : 147

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat

**Groupe SER (65)**

Abstentions : 65

**Groupe UC (54)**

Pour : 53

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Vincent Delahaye, Président de séance

**Groupe RDPI (23)**

Contre : 21

N'ont pas pris part au vote : 2 - MM. Sébastien Lecornu, Jean-Baptiste Lemoyne, membres du Gouvernement

**Groupe RDSE (15)**

Pour : 3 - Mme Nathalie Delattre, M. Bernard Fialaire, Mme Véronique Guillotin

Abstentions : 12

**Groupe CRCE (15)**

Contre : 15

**Groupe INDEP (13)**

Pour : 13

**Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (12)**

Contre : 12

**Sénateurs non inscrits (3)**

N'ont pas pris part au vote : 3 - Mme Christine Herzog, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

**Scrutin n°5** sur l'ensemble de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales

**Résultat du scrutin**

Nombre de votants : 340  
Suffrages exprimés : 263  
Pour : 236  
Contre : 27

Le Sénat a adopté

**Analyse par groupes politiques**

**Groupe Les Républicains (148)**

Pour : 146

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, Président du Sénat, Mme Anne Ventalon

**Groupe SER (65)**

Abstentions : 65

**Groupe UC (54)**

Pour : 53

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Vincent Delahaye, Président de séance

**Groupe RDPI (23)**

Pour : 21

N'ont pas pris part au vote : 2 - MM. Sébastien Lecornu, Jean-Baptiste Lemoyne, membres du Gouvernement

**Groupe RDSE (15)**

Pour : 3 - Mme Nathalie Delattre, M. Bernard Fialaire, Mme Véronique Guillotin

Abstentions : 12

**Groupe CRCE (15)**

Contre : 15

**Groupe INDEP(13)**

Pour : 13

**Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires (12)**

Contre : 12

**Sénateurs non inscrits**

N'ont pas pris part au vote : 3 - Mme Christine Herzog, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

*Nomination à la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation*

(36 membres)

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : Mme Nadine BELLUROT, MM. François BONHOMME, Laurent BURGOA, Mme Agnès CANAYER, M. Philippe DALLIER, Mmes Catherine DI FOLCO, Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Fabien GENET, Charles GUENÉ, Antoine LEFÈVRE, Philippe MOUILLER, Philippe PEMEZEC, Rémy POINTEREAU, Cédric VIAL, Jean Pierre VOGEL.

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : M. Jérôme DURAIN, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Éric KERROUCHE, Franck MONTAUGÉ, Mme Sylvie ROBERT, M. Lucien STANZIONE.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : M. Bernard DELCROS, Mmes Françoise GATEL, Anne-Catherine LOISIER, MM. Pascal MARTIN, Hervé MAUREY, Mme Sonia de LA PROVÔTÉ.

Candidats proposés par le groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** : Mme Patricia SCHILLINGER, M. Didier RAMBAUD.

Candidats proposés par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : Mmes Céline BRULIN, Michelle GRÉAUME.

Candidats proposés par le groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** : M. Jean-Pierre CORBISEZ, M. Jean-Yves ROUX.

Candidat proposé par le groupe **Les Indépendants-République et Territoires** : M. Pierre-Jean VERZELEN.

Candidat proposé par le groupe **Écologiste-Solidarité et Territoires** : M. Guy BENARROCHE.

*Nomination à la délégation sénatoriale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes*

(36 membres)

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : M. Bruno BELIN, Mme Alexandra BORCHIO FONTIMP, Mme Valérie BOYER, M. Max BRISSON, Mme Laure DARCOS, Mme Patricia DEMAS, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Mme Micheline JACQUES, Mme Else JOSEPH, M. Marc LAMÉNIÉ, Mme Viviane MALET,

Mme Sylviane NOËL, Mme Kristina PLUCHET, Mme Marie-Pierre RICHER, Mme Elsa SCHALCK.

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : Mmes Isabelle BRIQUET, Martine FILLEUL, Victoire JASMIN, Claudine LEPAGE, Marie-Pierre MONIER, Laurence ROSSIGNOL, Sabine VAN HEGHE.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : M. Jean-Michel ARNAUD, Mme Annick BILLON, M. Loïc HERVÉ, Mmes Annick JACQUEMET, Lana TETUANUI, Dominique VÉRIEN.

Candidats proposés par le groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** : M. François PATRIAT, Mme Nadège HAVET.

Candidates proposées par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : Mmes Laurence COHEN, Marie-Claude VARAILLAS.

Candidats proposés par le groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** : M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Guylène PANTEL.

Candidat proposé par le groupe **Les Indépendants-République et Territoires** : M. Pierre MÉDEVIELLE.

Candidate proposée par le groupe **Écologiste-Solidarité et Territoires** : Mme Raymonde PONCET MONGE.

*Nomination à la délégation sénatoriale aux entreprises*

*(42 membres)*

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : M. Serge BABARY, Mme Martine BERTHET, M. Gilbert BOUCHET, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, M. Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, M. Pierre CUYPERS, Mmes Jacky DEROMEDI, Pascale GRUNY, MM. Christian KLINGER, Daniel LAURENT, Didier MANDELLI, Sébastien MEURANT, Albéric de MONTGOLFIER, Claude NOUGEIN, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Olivier RIETMANN, Vincent SEGOUIN.

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : Mmes Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Rémi CARDON, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Sébastien PLA, Christian REDON-SARRAZY.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : Mme Annick BILLON, MM. Michel CANEVET, Alain DUFFOURG, Jean HINGRAY, Jacques LE NAY, Jean-Pierre MOGA.

Candidats proposés par le groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** : MM. Georges PATIENT, Dominique THÉOPHILE, Martin LÉVRIER.

Candidats proposés par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : Mme Cathy APOURCEAU-POLY, M. Fabien GAY.

Candidats proposés par le groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** : M. Stéphane ARTANO, Mme Guylène PANTEL.

Candidats proposés par le groupe **Les Indépendants-République et Territoires** : MM. Emmanuel CAPUS, Daniel CHASSEING.

Candidats proposés par le groupe **Écologiste-Solidarité et Territoires** : MM. Thomas DOSSUS, Daniel SALMON.

*Nomination à la délégation sénatoriale aux outre-mer*

*(autres que les 21 sénateurs d'outre-mer, membres de droit, 42 membres)*

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : M. Philippe BAS, Mme Agnès CANAYER, MM. Guillaume CHEVROLLIER, Mathieu DARNAUD, Mme Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, MM. Bernard FOURNIER, Daniel GREMILLET, Dominique DE LEGGE, Mmes Vivette LOPEZ, Marie MERCIER, Sophie PRIMAS, MM. Jean-François RAPIN, Michel SAVIN

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : Mmes Viviane ARTIGALAS, Gisèle JOURDA, M. Serge MERILLOU.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : M. Philippe FOLLIOT, Mme Jocelyne GUIDEZ, M. Jean-François LONGEOT.

Candidat proposé par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : Mme Éliane ASSASSI.

Candidat proposé par le **groupe Écologiste-Solidarité et Territoires** : M. Guillaume GONTARD

*Nomination à la délégation sénatoriale à la prospective*

*(36 membres)*

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : M. Jean-Claude ANGLARS, Mmes Catherine BELRHITI, Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Yves BOULOUX, Mathieu DARNAUD, Marc-Philippe DAUBRESSE, Philippe DOMINATI, Jean-Raymond HUGONET, Roger KAROUTCHI, Mme Christine LAVARDE, MM. Albéric de MONTGOLFIER, Cyril PELLEVAT, Cédric PERRIN, Stéphane SAUTAREL, René-Paul SAVARY

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : Mmes Catherine

CONCONNE, Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Jean-Jacques LOZACH, Jean-Jacques MICHAU, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : MM. Arnaud de BELENET, François BONNEAU, Patrick CHAUVET, Olivier HENNO, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Sylvie VERMEILLET.

Candidats proposés par le groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** : MM. Julien BARGETON, Alain RICHARD.

Candidats proposés par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : M. Éric BOCQUET, Mme Cécile CUKIERMAN.

Candidats proposés par le groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** : M. Bernard FIALAIRE, Mme Véronique GUILLOTIN.

Candidate proposée par le groupe **Les Indépendants-République et Territoires** : Mme Vanina PAOLI-GAGIN.

Candidat proposé par le groupe **Écologiste-Solidarité et Territoires** : M. Ronan DANTEC.

*Nomination à l'Office parlementaire d'évaluation  
des choix scientifiques et technologiques*

*(18 membres)*

Candidats proposés par le groupe **Les Républicains** : Mmes Laure DARCOS, Annie DELMONT-KOROPOULIS, Florence LASSARADE, MM. Ronan LE GLEUT, Gérard LONGUET, Stéphane PIEDNOIR, Mme Catherine PROCACCIA, M. Bruno SIDO.

Candidats proposés par le groupe **Socialiste, Écologiste et Républicain** : M. Bernard JOMIER, Mmes Michelle MEUNIER, Angèle PRÉVILLE.

Candidats proposés par le groupe **Union Centriste** : M. Olivier HENNO, Mmes Annick JACQUEMET, Sonia DE LA PROVÔTÉ.

Candidat proposé par le groupe **Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants** : M. Ludovic HAYE.

Candidats proposés par le groupe **communiste républicain citoyen et écologiste** : M. Pierre OUZOULIAS.

Candidat proposé par le groupe du **Rassemblement Démocratique et Social européen** : M. André GUIOL.

Candidat proposé par le groupe **Les Indépendants-République et Territoires** : M. Franck MENONVILLE.