

LIBERTÉS LOCALES OU PETITE HISTOIRE FRANÇAISE D'UNE AMBIGUÏTÉ NON RÉSOLUE

Les chartes et franchises dans la France septentrionale de l'époque, les contrats de paréage pour les bastides du Sud-Ouest, ont réglé les relations du seigneur et de la communauté en garantissant à ses membres des droits. Les villes ou plus généralement les collectivités se sont construites sur les libertés qui leur étaient concédées. Cela a-t-il changé ? L'exercice de la gestion locale et la participation à la fonction de législateur conduisent à répondre par la négative.

Philippe BONNECARRÈRE
Sénateur du Tarn

La longue marche vers les libertés locales a bifurqué sous le poids de la technique, de la complexité, de la passion française bien connue pour l'égalité, dans la direction plus modeste d'une liberté de gestion. La promesse d'émancipation se traduit par une demande de partenariat plus que de liberté.

de la Corse où le débat sur la notion de libertés locales trouve une force renouvelée.

LA LONGUE MARCHÉ CONTRARIÉE VERS LES LIBERTÉS LOCALES

La liberté est en France une question du citoyen, moins de la cité ou des collectivités à la notable exception des outre-mer et

Parcourons à grandes enjambées les étapes vers les libertés locales. Débutons avec la

loi du 10 août 1871 puis celle du 5 avril 1884 à laquelle nous devons la clause de compétence générale pour les communes et cette formule si simple : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune », pour rebondir avec la Constitution de 1958 et la libre administration des collectivités.

La loi du 2 mars 1982 est l'acte I de la décentralisation qui a pris rang constitutionnel avec la révision de 2003 et l'insertion, au sujet de la République, à l'article 1^{er} de notre Constitution de la phrase : « Son organisation est décentralisée ». Citons la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ou la loi du 13 août 2004 relative (déjà !) aux libertés et responsabilités locales pour terminer avec la séquence des lois MAPTAM de 2014, NOTRe de 2015, « engagement et proximité » de 2019, les tentatives de révision constitutionnelle de 2018 et 2019, pour terminer en 2021 avec la loi 3DS.

Cette « longue marche » s'est heurtée au poids de l'Histoire, à la technicité, probablement aux réalités.

Chacun le sait : notre pays est historiquement centralisé et les élus locaux ont une culture du respect de l'État. Ils savent qu'ils exercent des fonctions par délégation de l'État comme officier d'état civil ou signataire des permis de construire. Un maire qui ne serait plus officier de police

judiciaire dans sa commune aurait le sentiment de ne plus être maire !

Avec le temps, la question des moyens, la complexité (les mots simplification et confiance sont deux mots discrédités dans la vie publique tant ils annoncent généralement l'inverse), une défiance s'est installée. L'État se méfie des collectivités pour la mise en œuvre de ses politiques, les collectivités locales prêtent à l'État de mauvaises intentions à leur égard.

Nous avons connu une « technicisation » générale de l'action publique. L'État y a apporté sa contribution avec par exemple la multiplication des Agences.

La demande est plutôt celle d'un partenariat que de liberté et encore moins d'un « big-bang » de la décentralisation. Les élus locaux sont convaincus, avec un certain fatalisme, d'une recentralisation en cours.

La compétence décentralisée est vidée de son sens par l'élaboration d'une norme nationale venant l'enserrer. Prenons l'exemple de l'urbanisme. Les lois et règlements définissent tous les critères à respecter par les schémas régionaux (SRADDET), ceux-ci s'imposent aux schémas de cohésion territoriale, lesquels doivent être respectés par les PADD de nos PLU, et une nomenclature détaillée explique si un espace est ou non artificialisé. L'élu n'a plus de pouvoir réel d'appréciation. L'État a repris la main.

C'est à ce mouvement permanent de recentralisation par la norme que le Sénat, dans sa fonction constitutionnelle de représentation des territoires, s'est efforcé de mettre un « coup d'arrêt » en élaborant en juillet 2020 ses « 50 propositions pour le plein exercice des libertés locales », qui restent d'actualité.

Tout ceci ne peut être déconnecté du sujet institutionnel. Plus nos institutions sont présidentialisées, plus l'Administration en tant que prolongement de l'exécutif s'estime légitime à disposer des leviers d'action. Les libertés locales supposeraient que le Parlement les protège ou les fasse respecter. C'est toute la question de l'équilibre de nos institutions et de la place du Parlement. Au risque de parodier le baron Louis : « Faites-nous de bonnes institutions et je vous ferai de la bonne décentralisation ».

D'aucuns pourraient considérer qu'il n'y a pas une crise des libertés locales mais une crise des libertés *stricto sensu*.

DE LÉGITIMES ASPIRATIONS À PRIORISER

Des pistes de réforme sont pourtant sur la table. Il n'est pas de congrès d'associations d'élus locaux où les propositions ne fusent,

le Sénat a présenté ses 50 propositions, le Président de la République deux projets de révision constitutionnelle qui n'ont pas abouti.

Nous verrons si le retour en grâce du conseiller territorial se confirme ou non. Après de longs débats et de multiples allers-retours, il me semble que nous arrivons à une relation plus pacifiée entre communes et intercommunalités même si celle-ci ne dépendra jamais que du talent des hommes à la mettre en œuvre. Il est indéniable que l'intercommunalité a apporté une dose de complexité supplémentaire mais il serait excessif de considérer qu'il y aurait un dessaisissement des communes par les intercommunalités et que celui-ci expliquerait, au moins pour partie, une crise de la représentation publique.

Les débats me semblent plutôt se concentrer sur les questions de l'autonomie financière, de la différenciation et du pouvoir normatif local.

L'autonomie financière est une demande des collectivités au titre du principe de la libre administration qui finit par ressembler à un mantra tant est grand le décalage entre l'énoncé et la réalité.

Cette autonomie financière recouvre deux formes : la première porte sur la compensation des conditions d'exercice des compétences transférées aux col-

lectivités territoriales, la seconde sur le panier de leurs ressources et la demande de conserver un pouvoir d'assiette et de taux.

Les collectivités locales sont allées de désillusion en désillusion sur ce sujet. Elles pensaient avoir obtenu satisfaction par la révision de 2003 avec la consécration à l'article 72-2 de la Constitution du principe de la compensation et de la notion de ressources « dont elles peuvent disposer librement ».

Par deux décisions de décembre 2003, le Conseil constitutionnel a jugé que la compensation se limitait aux coûts historiques et qu'elle pouvait dans certains cas prendre la forme d'un accompagnement financier dont le législateur apprécie le niveau.

Le Conseil constitutionnel a surtout admis comme faisant partie des ressources propres les produits d'imposition nationale dont la loi détermine le taux ou la part locale d'assiette par collectivité. Sont ainsi considérées comme ressources propres des recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de décision. La vieille distinction entre liberté réelle et liberté formelle est de retour.

À transformer taxe professionnelle dans un premier temps, taxe d'habitation dans un deuxième, CVAE demain, en dotations d'État notamment sous forme de pourcentages de TVA, l'État prend le

risque de ne laisser aux communes que la taxe foncière. Il faudra beaucoup de vertu aux élus locaux pour défendre des projets d'installations industrielles contre l'avis de leurs concitoyens là où ils savent bien que l'habitant propriétaire devient la seule ressource. La baisse des impôts dits productifs n'est pas forcément une bonne nouvelle pour la réindustrialisation de la France.

La différenciation est une perspective attractive. Donner à la collectivité européenne d'Alsace une compétence pour les questions transfrontalières ou transformer la métropole de Lyon en un département n'est pas synonyme de liberté locale. Mais l'idée de différenciation est consubstantielle de celle de diversité des territoires, de la subsidiarité et touche largement à la notion de liberté. Elle a fait l'objet d'améliorations, plutôt à la marge, dans la récente loi 3DS. Les projets constitutionnels avortés de 2018 et de 2019 ouvraient des possibilités supplémentaires de différenciation dans un nouvel alinéa 2 de l'article 72.

Le Conseil constitutionnel dans une décision de 2007 avait estimé que le principe d'égalité ne s'opposait nullement à ce que le législateur « règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général ». Mais entre égalité et différenciation, le cœur des élus balance. À titre d'anecdote il suffit de voir avec quelle at-

tention scrupuleuse les collègues élus locaux analysent entre eux la répartition des dotations versées par l'État pour mesurer combien l'égalité est présente dans l'esprit collectif.

Le sujet prioritaire des libertés locales serait plutôt celui du pouvoir réglementaire local. Qui élabore la norme d'application ? L'État toujours ? Celui qui de l'État ou de la collectivité détient la compétence ?

Là aussi les collectivités locales avaient eu le sentiment d'avoir fait le plus dur avec l'inscription en 2003 à l'article 72 de la Constitution du pouvoir réglementaire local. Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel considèrent que le gouvernement a pour mission d'assurer l'exécution de la loi et peut être amené à prendre toutes les dispositions réglementaires nécessaires sans lesquelles la loi ne serait pas applicable, y compris dans les domaines de compétences des collectivités territoriales. Le pouvoir réglementaire local reste accessoire, interstitiel, puisqu'il ne trouve même pas d'application exclusive dans les domaines de la compétence des collectivités locales.

L'idée portée notamment par le Sénat et envisagée par les projets de révision constitutionnelle de 2018 et 2019 serait de considérer que le niveau local dispose d'un pouvoir réglementaire pour toutes les compétences qui lui ont été attribuées,

sauf décision contraire du législateur. Dans leurs domaines de compétences, les pouvoirs normatifs des collectivités seraient la règle et le pouvoir de l'État l'exception. C'est certainement le combat le plus à même de donner un caractère concret à la liberté locale tout en restant une liberté « dans l'État » et non une liberté « contre l'État ».

L'EXCEPTION MAJEURE DES OUTRE-MER ET DE LA CORSE

Ici, tout change. La question des libertés est au cœur des revendications, exprimées ou non, des outre-mer et de la Corse. Et le débat est bien celui de l'émancipation, de libertés « contre l'État ».

Les signaux sont multiples. Les populations de la Guadeloupe et de la Martinique ont exprimé une défiance contre l'État central en s'opposant au pass vaccinal. Les demandes d'autonomie sont formulées de manière accélérée en Guyane et le débat fait rage en Guadeloupe. Les présidents des collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de la Réunion, de Saint-Martin, de Mayotte et de Martinique ont demandé un changement profond dans ce qu'ils ont appelé « l'appel de Fort de France » : « l'heure est venue d'ouvrir ensemble une nouvelle étape de

l'Histoire des pays d'outre-mer au sein de la République... ».

La participation aux récentes élections législatives a été faible en outre-mer. En Nouvelle-Calédonie, elle n'est pas seule, la participation électorale devient plus forte pour l'élection du gouvernement du territoire que pour les élections nationales. L'ordre de priorité a changé. L'élaboration d'un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie est d'ores et déjà dans toutes les têtes. La Nouvelle-Calédonie est une collectivité d'outre-mer à statut particulier certes mais la modification constitutionnelle résultant de l'accord de Nouméa le 5 mai 1998 (Titre XIII avec les articles 76 à 77) est, rappelons-le, une disposition transitoire.

Si l'on ajoute que les deux projets de lois portant révision constitutionnelle en 2018 et 2019 avaient pour objet de constitutionnaliser le statut de la Corse, force est de constater que de toutes parts la revendication de liberté locale est présente.

Elle est très diversifiée tant l'histoire de ces territoires est également différente. Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont choisi en 2003 le statut de l'article 74 là où Mayotte devait opter pour un département régi par l'article 73 de la Constitution et là où la Guyane en 2010 ne faisait pas le choix de l'autonomie. Mais si la Martinique et la Guyane n'ont pas fait

le choix de l'article 74, ces territoires n'en ont pas moins approuvé la création d'une collectivité unique (département-région) le 24 janvier 2010.

Tout est manifestement à construire ou reconstruire. Dans des débats spécifiques aux outre-mer ? Ou dans des débats institutionnels plus larges concernant également la métropole ?

Certains membres du Sénat ont formulé la proposition de fusionner l'article 73 de la Constitution – prévoyant le principe d'identité législative – et l'article 74 – prévoyant le principe de spécialité législative et offrant en principe une meilleure protection des domaines de compétence des collectivités concernées. Une telle fusion pourrait désamorcer la charge symbolique du « passage » pour certaines collectivités d'un article à l'autre au profit d'une réflexion de fond sur les spécificités de chaque territoire.

Le statut de la Polynésie avec son gouvernement et sa capacité à élaborer dans nombre de domaines sa propre législation semble avoir donné une pérennité à la présence française au milieu du Pacifique et bien « malin » serait celui qui saurait si la récente élection de trois députés indépendantistes a valeur de principe ou reflète des débats locaux.

Les principes d'indivisibilité, d'égalité, seront mis sous tension mais reconnaissons

que les outre-mer et la Corse vont nous conduire à aborder de front la question des libertés locales et des limites de notre modèle constitutionnel, en gardant à l'esprit de ne le faire suivant la formule consacrée que « d'une main tremblante ».

*
* *

Est-ce qu'une liberté du quotidien, de gestion, d'exprimer une identité, est ou non

une liberté locale réelle ? Est-ce qu'une liberté obligatoirement partagée soit entre collectivités, soit avec l'État, reste encore une liberté locale ? Au fond la liberté peut-elle se dissoudre dans un pluriel sans se consumer ?

C'est toute l'ambiguïté des relations croisées entre les collectivités locales et l'État, d'un système hybride pour lequel j'oserais le néologisme d'une décentralisation « centralisée » ■