



**Délégation aux collectivités territoriales et à la
décentralisation**

—◆—
Le Secrétariat

Paris, 1^{er} juillet 2021

***Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses
mesures de simplification de l'action publique locale.***

**Questions à l'attention de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France
(ADGCF) pour préparer l'entretien du Lundi 12 juillet 2021 à 14H par visio**

Le projet de loi dit « 4D » a été présenté en Conseil des ministres le 12 mai 2021 puis déposé sur le bureau du Sénat. Il devrait y être examiné en séance publique dès le 7 juillet 2021.

L'ambition du texte, selon son exposé des motifs, est de « *répondre aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus et les citoyens ces dernières années* » pour construire « *une décentralisation de liberté et de confiance* ». En ce sens, le Gouvernement considère qu'il n'est pas « *souhaitable de modifier les grands équilibres institutionnels* » et que la priorité est de donner aux acteurs territoriaux les « *moyens d'être plus dynamiques, plus agiles face aux principaux défis auxquels ils font face* ».

Le 19 mai, le Bureau de la DCTD de l'Assemblée nationale a décidé de créer plusieurs groupes de travail thématiques, animés par des binômes de rapporteurs associant le groupe majoritaire et les groupes minoritaires ou d'opposition.

La réunion de travail se déroulera avec les trois députés rapporteurs à savoir **Mme Patricia Lemoine, M. Christophe Jerretie et M. Arnaud Viala** du groupe de travail n° 1 qui traite des **aspects institutionnels** à savoir :

- L'organisation des compétences et la différenciation territoriale (titre I) - art. 1 à 4
- Les modalités financières et statutaires de transfert des compétences (titre V) - art. 43 et 44
- La déconcentration (titre VI) - art. 45 à 50

Les rapporteurs seront chargés de présenter à la délégation les dispositions du texte qui les concernent tout en suivant la discussion au Sénat. L'objectif est d'avoir d'ici la fin juillet 2021, une première analyse sur ce projet de loi afin de préparer la discussion à l'Assemblée Nationale qui devrait intervenir en septembre.

Question préliminaire : que pensez -vous de la philosophie générale du projet de loi 4D qui n'est pas un texte comportant de grands principes politiques en faveur de la décentralisation mais qui cherche à introduire des **dispositions techniques dont l'objectif est de faciliter les initiatives des acteurs locaux** ? Selon votre analyse quels sont les points forts et les principales faiblesses de ce projet de loi ?

TITRE I : La différenciation territoriale

- Le **principe de différenciation** est introduit dans le code général des collectivités territoriales (article 1^{er}), tel qu'il ressort aujourd'hui de la jurisprudence constitutionnelle, c'est-à-dire que le principe d'égalité ne s'oppose pas, en l'état du droit, à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ou qu'il déroge au principe d'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que dans les deux cas les mesures soient proportionnées.

Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mai 2021, cet article est « sans portée normative » dès lors qu'il ne fait que reprendre l'état de la jurisprudence constitutionnelle.

-Pensez -vous que cet article soit utile ? Avez-vous des propositions pour enrichir la rédaction retenue ?

-Pour mieux prendre en compte les spécificités locales vous parait-il préférable d'encourager la différenciation ou de préférer le recours à des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification de ces expérimentations), ces expérimentations devant faire l'objet d'une évaluation avant d'être pérennisées ?

- Quelle est votre appréciation sur l'amendement sénatorial (Mme GATEL et M. DARNAUD, rapporteurs N° Com- 1076) qui prévoit :

Art 1^{er} -Alinéa 6

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 1111-3-1. – Dans le respect du principe d'égalité, il est tenu compte, pour la définition des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales, des différences de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de cette catégorie. »

Objet

Le présent amendement tend à clarifier la portée de la définition de la différenciation proposée à l'article 1^{er}. Comme l'a relevé le Conseil d'État dans son avis, l'article 1^{er} est en l'état de rédaction de faible portée normative. Le présent amendement tend donc à en renforcer la portée ; il a ainsi pour objet de clarifier que la différenciation est un objectif que s'applique le pouvoir

législatif et qui s'impose au pouvoir réglementaire, dans le respect du principe d'égalité, pour la prise en compte des différences de situations existant entre collectivités d'une même catégorie.

➤ **Extension limitée du pouvoir réglementaire local (art.2)**

Le **pouvoir réglementaire** des collectivités est élargi sur des compétences ciblées :

- Fixer le nombre d'élus au conseil d'administration des CCAS ou CIAS ;
- Fixer le délai de publication de la liste des terrains qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en défens et du nombre de bestiaux admis au pâturage et au panage ;
- Fixer le régime des redevances dues aux communes pour l'occupation de leur domaine public pour travaux.

Ces dispositions vous semblent-elles à la hauteur des attentes des collectivités territoriales en la matière ?

- Les sénateurs ont choisi de renforcer le pouvoir réglementaire local en abrogeant plusieurs dispositions législatives renvoyant à des décrets pour prévoir que les modalités d'application de ces mesures soient fixées par une délibération de l'organe délibérant (cf. amendement N° COM-1079 adopté de Mme Gatel, rapporteure). Qu'en pensez-vous ?

➤ **Comment améliorer la coordination entre les différentes strates de collectivités (Art 3) ?**

Le projet de loi prévoit le **renforcement des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)** en les positionnant comme un lieu de décision des délégations de compétences entre collectivités, et EPCI autour de projets structurants des compétences qui leur sont dévolues. **Estimez-vous que les CTAP constituent l'échelon pertinent pour favoriser les délégations de compétences entre collectivités ? Pensez-vous que les élus locaux devraient pouvoir définir localement la composition et le mode d'organisation des CTAP** (commissions thématiques, échelon départemental...). Faut-il assouplir les mécanismes de délégation de compétences pour parvenir à des répartitions de compétences librement définies dans le ressort géographique de la Région ?

➤ **Amendement sénatorial instituant une conférence de dialogue Etat-Collectivités territoriales dans chaque département**

Que pensez-vous de l'Amendement Com -604 (texte ci-joint) visant à instaurer auprès du préfet de département d'une instance composée de représentants de collectivités locales pouvant être saisie de tout différend sur l'interprétation d'une norme. Celle-ci se substituerait à l'actuelle commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme. **Lors de votre audition dans le cadre de la mission sur le pouvoir réglementaire local, le 19 nov 2020, vous aviez préconisé « une commission des dérogations » afin de pouvoir apprécier si les projets d'aménagement ou les demandes d'expérimentation peuvent justifier une dérogation aux normes nationales.**

➤ **Elargissement des dispositifs de participation citoyenne locale (Art.4)**

Le **droit de pétition** devant les assemblées délibérantes des collectivités territoriales est assoupli. Ainsi, un dixième des électeurs d'une commune ou un vingtième des électeurs de tout autre collectivité pourra demander que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de sa compétence. Voyez-vous d'autres mécanismes de démocratie participative à encourager ?

TITRE VI : La déconcentration

- Le préfet de région se voit confier la fonction de **délégué territorial de l'ADEME** (article 45).
- Les préfets coordinateurs de bassin se voient attribuer la **présidence du conseil d'administration des agences de l'eau**. Leur rôle dans l'attribution des aides financières est renforcé (article 46).
- Le cadre et les principes applicables aux **contrats de cohésion territoriale** sont précisés dans la loi, tout en supprimant le renvoi à un décret d'application (article 47).
- Il est proposé d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour renforcer le rôle d'expertise et d'assistance du **CEREMA** au profit des collectivités territoriales, notamment en développant le rôle des élus locaux dans sa gouvernance (article 48).
- Le rôle, les missions et la procédure de labellisation des espaces « **France Services** » sont précisés (article 49).

Le CNEN a jugé décevant la partie du projet de loi sur la déconcentration, estimant que le renforcement de la déconcentration « *constitue une condition essentielle à la mise en œuvre d'une décentralisation approfondie* ». Dans une logique d'efficacité, il relève que les pouvoirs du préfet « *mériteraient d'être élargis afin que ce dernier puisse jouer un rôle de pivot des politiques publiques sur un territoire donné, notamment sur certaines agences, en particulier les ARS, les directions départementales des finances publiques (DDFIP), ou encore les directeurs d'académie.* »¹

- Quelle appréciation portez-vous sur la défiance exprimée par de nombreux élus locaux vis-à-vis des Agences telles que l'Ademe ou les ARS ?
- Comment expliquez-vous l'attachement des élus locaux vis-à-vis des préfets de département alors que l'échelon des préfetures de Région et le rôle des SGAR dans la coordination des actions de politiques économiques semble sous-estimée ?
- **Dans quels domaines serait –il possible de renforcer les missions des préfets ?** Faudrait –il étendre les pouvoirs de dérogation des préfets pour mieux prendre en compte les spécificités locales, **en autorisant les préfets à édicter des actes réglementaires dérogeant à certaines normes nationales** concernant l'urbanisme, le logement ou

¹ Délibération du CNEN n° 21-04-02483 du 1er avril 2021- point 41

l'environnement (aller au-delà des nouvelles dispositions sur Décret n° 2020 412 du 8 avril 2020 sur le pouvoir de dérogation des préfets qui n'autorise que des décisions individuelles dérogatoires).

- **Que pensez-vous des amendements du Sénat visant à renforcer les pouvoirs des préfets :**

Amdt Com -1156 :

« Le présent amendement tend à inscrire dans la loi le principe selon lequel toute décision prise au niveau territorial relève prioritairement du préfet de département.

Si ce principe a été affirmé dans le cadre de la charte de la déconcentration (article 6 du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015), il semble souffrir de trop nombreuses exceptions. Afin de réaffirmer le rôle du préfet de département, le présent amendement prévoit que toute décision de l'Etat territorial soit prise par défaut au niveau du préfet de département ; celui-ci pourrait néanmoins déléguer son pouvoir de décision au préfet de région.

Amdt Com -1157 :

« Le présent amendement tend à renforcer l'application des principes de déconcentration et de différenciation.

*Il permet ainsi aux collectivités territoriales de déroger, dans leurs domaines de compétences, aux règles fixées par les décrets lorsque le législateur a attribué au pouvoir réglementaire national l'édition des normes d'application. **Ce faisant, le rôle des préfets serait également renforcé, puisqu' ils seraient chargés d'autoriser ces dérogations.***

Voir ci joints le texte des amendements.

Autre apport du Sénat : Renforcement des missions du CNEN

Le Sénat a adopté deux amendements visant à renforcer les prérogatives du CNEN, le Gouvernement devant justifier le maintien du projet de texte suite à un avis défavorable du CNEN et ouvrant au Parlement la possibilité lui demander un avis sur la pertinence de projets de loi au regard du principe de libre administration des collectivités. Le CNEN devrait ainsi se prononcer sur la pertinence des renvois au pouvoir réglementaire national (voir ci joints les amendements Com-309 et 310).

Pensez-vous que le renforcement des missions du CNEN permette aux collectivités locales d'affirmer leur autonomie dans la définition de politiques publiques locales ?