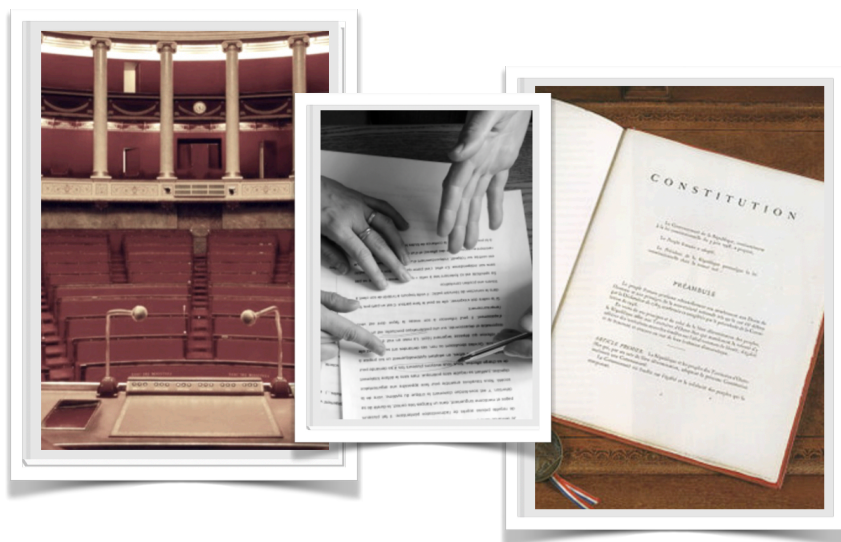


L'autonomie financière des collectivités territoriales : la chance d'une œuvre majeure d'un Parlement, sans majorité !

Par Alain LAMBERT



L'essor d'une autonomie fiscale ou financière locale n'est pas si lointain. **Ce transfert de pouvoir vers les collectivités territoriales s'opère au gré des circonstances et des crises de chaque époque** lorsque l'État, voyant ses dépenses s'accroître et ses ressources fiscales diminuer, se voit contraint à un partage — entre les collectivités et lui-même. La consolidation d'une fiscalité locale propre a pris du temps. Elle a connu un mouvement de balancier, tantôt en sa faveur, tantôt en sa défaveur.

À cet instant, traiter des finances locales n'est pas chose aisée tant les interventions de l'État, de plus en plus croissantes, dans la fiscalité locale, conduisent mécaniquement, par ses propres choix, à ce qu'il devienne le « premier contribuable local ». Ajouter à cela une jurisprudence du Conseil constitutionnel insuffisamment protectrice des libertés locales, l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales s'en est alors trouvée fortement affectée. **L'amorce volontariste du Constituant en 2003, poursuivie plus timidement par le législateur organique en 2004, n'ont pas produit les effets escomptés.** Force est de constater que les controverses d'interprétation des textes originels relancent aujourd'hui légitimement le débat. D'autant que l'accroissement exponentiel de ce qu'il est convenu de qualifier « impôts partagés », jette une lumière crue sur la question fondamentale du périmètre des « ressources propres » des collectivités. Dès la loi organique de 2004, cet aspect avait fait l'objet de débats parlementaires houleux.

Aujourd'hui, le Parlement, délivré des paralysantes chaînes du fait majoritaire dispose d'une chance historique de s'émanciper, de clarifier les choses et redonner vie à cette autonomie, depuis si longtemps espérée. Si son audace venait à être contrariée par la rue de Montpensier, alors une nouvelle révision constitutionnelle deviendrait indispensable. Il y va de notre démocratie !

*

* *

I. La réforme constitutionnelle de 2003 et la loi organique de 2004 : le second rendez-vous manqué ?

Si la loi fondatrice du 2 mars 1982 sur la décentralisation a recomposé le paysage institutionnel français, la révision constitutionnelle de 2003 est venue la renforcer par des fondements constitutionnels solides et durables, sans toutefois résoudre la question financière restée en suspens. Une question qui a fait l'objet de nombreux débats parlementaires et universitaires. Relevant, par ailleurs, que l'esprit initial du texte a été peu à peu dénaturé au fil des réformes successives.

A. L'article 72-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2003 : coeur d'une tourmente persistante

La question n'est pas nouvelle¹. Déjà en 2003, le rapporteur de la révision constitutionnelle à l'Assemblée, et alors président de la commission des Lois, M. Pascal Clément, dénonçait que le modèle de décentralisation à la française avait « *perdu en vingt ans de sa pertinence, face à un double mouvement opéré par l'État, consistant à « recentraliser » le fonctionnement des collectivités locales, tout en accroissant dans le même temps les charges pesant sur elles* »².

Ce mouvement de recentralisation des finances locales n'a pas été, à l'époque, empêché par les sages de la rue de Montpensier. Comme relevé par l'ancien garde des Sceaux, M. Dominique Perben, lors de l'examen de la révision constitutionnelle de

¹ Dès 2001, le Conseil économique et social, dans son appellation de l'époque, faisait état du fait que l'autonomie financière locale impliquait de renoncer à la « *recentralisation fiscale* » et appelé, dès lors, à une « *transformation de la fiscalité locale* ».

² V. Conseil économique et social, *L'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Rapport de Jean-Pierre Brunel, 2001, p.II/132-134.

² Assemblée nationale, *Rapport (n° 376, XIIe législature) de M.Pascal Clément, rapporteur au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République*, 2002, p.18.

2003, bien que le Conseil constitutionnel ait développé une jurisprudence fondée sur le principe de libre administration, elle s'est révélée limitée, à défaut d'une base plus précise. Raison pour laquelle, elle n'a donc pu faire obstacle à un véritable mouvement de recentralisation financière³.

C'est donc précisément à ce phénomène qu'à entendu remédier l'article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2003. Une introduction qui s'est voulue plus protectrice des libertés locales. Des dispositions pénétrées d'espoir et guidées par un objectif précis : **la protection des collectivités territoriales de nouvelles tentatives étatiques de recentralisation ou de diminution de leurs ressources**. Le rapporteur, M.Pascal Clément, énonçait qu' « *afin de permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences de façon adéquate, (...) le principe de la garantie de leurs ressources et de leur libre disposition est reconnu à l'article 6 du projet, qui crée à cette fin un nouvel article 72-2 dans la Constitution. Les collectivités locales se verront garantir le droit de recevoir le produit d'impositions et d'en fixer elles-mêmes le taux et l'assiette, dans les conditions définies par le législateur. Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales devront représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources, ceci afin de faire pièce aux tentatives de recentralisation des ressources que n'a pu éviter le Conseil constitutionnel faute de dispositions explicites dans la Constitution* »⁴.

Pour qui veut être objectif, cette déclaration clarifie tout, elle est éclairante. Il s'agit de **conférer, sous la vigilance du Parlement et non du Gouvernement**, « *une garantie de ressources et de libre disposition* », un droit de fixer des assiettes et des taux. Et par la même occasion, de **donner au Conseil Constitutionnel toutes les garanties constitutionnelles** nécessaires pour qu'il puisse veiller au respect de l'intention du Constituant.

En octobre **2002**, un communiqué du Conseil des Ministres, relatif au projet de loi constitutionnelle, faisait d'ailleurs état de cette volonté, précise et non ambiguë, de « *favoriser le développement d'une démocratie locale au service des citoyens* »⁵, en garantissant « *l'autonomie financière des collectivités territoriales* ». Il est clairement, et volontairement souligné ici, qu'il s'agit bien d'un **enjeu de démocratie**.

C'est ainsi que **l'article 72-2 de la Constitution a consacré le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales** en disposant, notamment, que : « *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des*

³ V. Assemblée nationale, 1ère séance du mardi 19 novembre 2002.

⁴ Assemblée nationale, *Rapport (n° 376, XIIIe législature) de M.Pascal Clément, op.cit, p.26.*

⁵ Communiqué du Conseil des Ministres du mercredi 16 octobre 2002, projet de loi constitutionnelle, l'organisation décentralisée de la République, 2002.

collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre ».

Alors que l'intention du Constituant avait été clairement affirmée, une petite musique très contestable, et assez hypocrite, s'est progressivement diffusée pour installer un doute, considérant que la Constitution serait restée somme toute lacunaire sur le point délicat : qu'entendre par « ressources propres » ? Lorsque le pouvoir central voit son veto s'alléger, il ne manque pas d'idée pour interpréter à sa manière la volonté du Constituant.

Face à cette controverse naissante, le Conseil Constitutionnel avait habilement renvoyé au législateur organique le soin d'en fixer le périmètre⁶. **La définition du périmètre des ressources propres est, en effet, essentielle pour apprécier le respect, par le législateur et le pouvoir réglementaire, des principes d'autonomie financière et de libre administration**⁷. Saisi à cet égard, le Conseil constitutionnel avait décliné sa compétence en indiquant, dans sa décision du 29 décembre 2003, que « *la méconnaissance de ces dispositions [du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution] ne peut être utilement invoquée tant que ne sera pas promulguée la loi organique qui devra définir les ressources propres des collectivités territoriales et déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que doivent représenter les recettes fiscales et les autres ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources* »⁸. **Il apparaissait donc clairement que le Constituant avait renvoyé au législateur organique le soin de préciser la définition** et la portée de la notion de « ressources propres » des collectivités territoriales.

La temporalité politique est ici décisive. Dans la foulée d'une élection présidentielle, d'autant plus particulière qu'elle avait éliminé du deuxième tour, pour la première fois, un parti de gouvernement, la révision constitutionnelle avait été adoptée largement et fait naître de grands espoirs. Lesquels se sont vus contrariés, dès l'année suivante, en 2004, lors de l'examen de la Loi Organique relative à l'autonomie financière de collectivités locales.

Les forces rivales au sein du système politique central français avaient eu le temps de préparer leur riposte pour « re-rationaliser », selon une tradition bien française, le Parlement. **La définition donnée par la loi organique de la notion de « ressources propres » atténuait déjà la révision constitutionnelle de ses effets heureux**, dans la mesure où cette première faisait entrer, dans la définition des ressources propres, **le partage d'impôts d'État** dont les collectivités ne définissent ni le taux, ni l'assiette.

⁶ V. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁷ V. Sénat, *Avis n° 37 (2020-2021) sur la proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales, et la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales*, de M. Charles GUENÉ, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 octobre 2020.

⁸ Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 relative à la loi de finances pour 2004.

D'ailleurs, en abordant la question de la définition des ressources propres lors des débats au Sénat relatifs à la Loi organique, **le rapporteur pour avis, M. Michel Mercier, s'était fondé sur le principe de l'effet utile des textes juridiques** pour démontrer que « *l'approche gouvernementale de cette définition, confondant ressources propres et recettes fiscales de toutes natures, privait de portée la réforme constitutionnelle récemment adoptée* »⁹. Il en déduisait que l'intention du Constituant avait été de « *signifier que constituent des ressources propres des collectivités locales celles dont elles peuvent voter l'assiette, le taux ou le tarif, dans les limites fixées par la loi* »¹⁰.

Le moment est venu d'affirmer que l'intention du législateur organique de 2004 ne saurait valoir interprétation irréfragable et complète de celle du Constituant. La lecture des travaux des parties prenantes de 2004 révèle que les données financières de l'époque poussaient à ne pas sortir hors du champ de la réalité des comptes du moment. Celle-ci a largement évolué depuis. Dès lors, ce qu'une loi organique a décidé peut être modifiée par une autre, dans le respect et l'esprit de la Constitution.

B. La « ressource propre » : un objet constitutionnel non identifié, source d'insécurité

La loi organique du 29 juillet 2004¹¹ a introduit dans le Code général des collectivités territoriales (ci-après, CGCT) un chapitre intitulé « Autonomie financière des collectivités territoriales » aux articles LO 1114-1 à LO 1114-4. Tandis que l'article LO 1114-1 définit classiquement les différentes catégories de collectivités. **L'article LO 1114-2 définit, quant à lui, la notion de ressources propres**, prêtant ainsi le flanc à la critique : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

À la lecture de cet article, on constate que le législateur organique de 2004, sous la pression de l'Exécutif et la loi d'airain du fait majoritaire (aggravé par la concordance des majorités de l'Assemblée et du Sénat pour soutenir, pour ne pas dire obéir, au Gouvernement), a retenu **une définition large de la ressource propre, en y**

⁹ Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics : Loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2004.

¹⁰ Sénat, *Avis n°325 présenté au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée Nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, par M. Michel Mercier (sénateur), 26 mai 2004.

¹¹ V. Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, *op.cit.*

incluant non seulement les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir, mais aussi celles sur lesquelles elles n'ont aucune prise¹². Une définition bien généreuse qui souhaite, comme le relève le professeur M. Michel Bouvier, « *prendre acte du fait que d'année en année le pouvoir de décision fiscale des élus locaux se trouve réduit de par la multiplication des allègements fiscaux ainsi d'ailleurs que des transformations de la matière imposable* »¹³.

Cependant, **en démocratie, une ressource « propre » doit être prise en compte pour le nom qu'elle porte, et émaner de celui qui la vote, sauf à tromper le contribuable-électeur**. Dès lors, pour être qualifiée de la sorte, une collectivité territoriale doit pouvoir en fixer directement le taux ou les éléments d'assiette. Or, actuellement, la notion est beaucoup trop large puisque, comme l'a souligné l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, M. Jean-Éric Schoettl, « *elle inclut des ressources certes fiscales, mais dont l'attribution à chaque collectivité territoriale dépend exclusivement de la loi et sur lesquelles aucune collectivité, prise isolément, n'a de levier de manœuvre* »¹⁴. Or, que sont des ressources propres sinon des recettes dont les collectivités locales ont la maîtrise ?

Selon la lettre de la Constitution, l'expression « *dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* » signifie que **les impôts nationaux, pour entrer dans le périmètre des ressources propres, devraient pouvoir être modulés pour chaque collectivité territoriale**. Or, il est édifiant de constater que, depuis 2004, la plus grande partie des recettes fiscales des collectivités a été supprimée et remplacée par des fractions d'impôt national, sans que lesdites collectivités ne soient autorisées à fixer l'assiette, le taux ou le tarif. Respectant ainsi, probablement, l'esprit du législateur organique de 2004, sans pour autant tenir compte de l'esprit du Constituant de 2003. Ce qu'un législateur organique, libéré du fait majoritaire, pourrait enfin décider ! **Respecter rien que la Constitution, mais toute la Constitution, peut devenir l'œuvre historique émancipatrice d'un Parlement enfin libéré d'une excessive rationalisation !**

¹² V. Assemblée nationale, délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, Communication de MM. Christophe Jerretie et Charles de Courson (députés), 2018, p.13.

¹³ BOUVIER Michel, *Les finances locales*, LGDJ, 17e édition, 2018, p. 28.

¹⁴ SCHOETT Jean-Éric, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, *Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ?*, Petites affiches (n°144), 2018, p. 3.

II. L'indispensable redéfinition du périmètre des ressources propres des collectivités territoriales

La diminution constante de la fiscalité locale, et son remplacement par le partage d'impôt d'État, pourrait être considérée à terme comme une atteinte à l'autonomie financière et, *in fine*, au principe de libre administration¹⁵. Une situation bien étrange qui interroge sur l'esprit contrarié du Constituant de 2003 par le législateur organique de 2004.

A. La nécessaire suppression des impôts partagés du périmètre des ressources propres

En 2004, lors des débats au Sénat, M. Michel Mercier s'était interrogé sur la nature de la fiscalité qui serait à l'avenir transférée aux collectivités territoriales¹⁶. Faisant valoir que les élus locaux ne pouvaient « *se contenter de produits d'impôts partagés* », il avait souhaité que les collectivités jouissent d'une véritable « **coresponsabilité fiscale** » sur ces impôts¹⁷.

Sur cette question, dans son rapport de 2004, le sénateur M. Daniel Hoeffel avait relevé ce qui était, à ses yeux, l'esprit du Constituant. Ainsi, tout en soulignant que la question majeure soulevée par le projet de loi organique tenait à la définition des ressources propres, il avait observé que « *la rédaction proposée y incluait les impôts partagés, sans possibilité de vote des taux ou de modification de l'assiette, alors que le Sénat avait toujours considéré que, seules, les ressources modulables devaient être considérées comme des ressources propres* »¹⁸.

Il est démocratiquement utile de ne jamais oublier que les impôts n'ont pas été inventés par esthétisme, pour occuper le Parlement, mais pour couvrir des dépenses. **Les dépenses locales devraient donc être couvertes par un impôt local. Les couvrir par une fraction d'impôt national, c'est réduire les collectivités territoriales à leur simple fonction réceptrice** — se contentant de recevoir le produit d'un impôt d'État, sans possibilités de modulation — rendant, *de facto*, illusoire la responsabilité fiscale locale.

¹⁵ Comme l'a anciennement souligné le Conseil économique et social : « *l'autonomie fiscale constitue un fondement de la démocratie locale. Le lien fiscal est un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens* ». V. Conseil économique et social, *L'Avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, Rapport de Jean-Pierre Brunel, 2001, p.I-3.

¹⁶ Sénat, *Avis n°325, par M. Michel Mercier (sénateur)*, *op.cit.*

¹⁷ Sénat, *Analyse des discussions législatives et des scrutins publics*, *op.cit.*

¹⁸ Sénat, *Examen du rapport n°324 (2003-2004) sur le projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, par Daniel Hoeffel (sénateur), 2004.

Comme l'a souligné le professeur M. Frédéric Lafargue, « *la règle du partage du produit des impôts d'État, dont l'application dépend exclusivement de la bonne volonté des autorités gouvernementales, ne constitue pas, en elle-même, une garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'autant que l'État est peu enclin à se priver d'une partie de ses ressources, en période de déficit budgétaire* »¹⁹. **L'intégration des impôts partagés dans la catégorie des ressources propres des collectivités se révèle donc d'une erreur manifeste d'appréciation démocratique.**

D'ailleurs, en 2018, dans une mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, **l'Assemblée nationale a eu à coeur de garantir une définition réaliste des ressources propres, en proposant d'exclure la fiscalité transférée de ces ressources**, et de consacrer dans la Constitution, aux côtés de l'autonomie financière, **l'autonomie fiscale des collectivités**. Ce qui impliquerait de modifier la Constitution et le chapitre IV du Livre I du CGCT. Cette mission soulignait, notamment, que « *la définition des ressources propres retenue par la loi organique de 2003 et l'interprétation qu'en a fait le Conseil constitutionnel ont privé l'autonomie financière de ses potentialités en tant que garantie constitutionnelle pour les collectivités. D'une liberté constitutionnelle pensée et conçue pour garantir la libre administration, l'autonomie financière est devenue une coquille vide, ou presque, dépourvue de tout effet utile pour les collectivités* »²⁰.

Une position partagée par le Sénat qui, dans un avis octobre 2020, a proposé d'exclure du périmètre des ressources propres les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités territoriales n'exercent aucun pouvoir de taux ou d'assiette²¹. En effet, le 1° de l'article 4 de la proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales, propose de **restreindre le périmètre des ressources propres retenues pour le calcul des ratios d'autonomie financière aux seules impositions dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif**. Une telle définition étant plus conforme non seulement à la lettre, mais également à l'esprit de la Constitution.

Le purisme juridique des deux assemblées les honore, mais à force de laisser l'Exécutif interpréter seul l'intention et la volonté du Constituant, il s'auto-rationalise jusqu'à l'excès, voire jusqu'à renoncer à incarner la volonté générale, puisque la Constitution confère au Parlement (organique), lui-même, le pouvoir de mettre en œuvre cette volonté.

Quant au risque constitutionnel, le temps est également venu de retrouver l'audace des années 1980, à défaut les lois de décentralisation n'auraient jamais vu le jour.

¹⁹ LAFARGUE Frédéric, *La Constitution et les finances locales*, Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n° 42 (le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales), janvier 2014.

²⁰ Assemblée nationale, *Mission « flash » sur l'autonomie financière des collectivités territoriales*, op.cit., p.26.

²¹ Sénat, Avis n° 37 (2020-2021) de M. Charles GUENÉ, op.cit.

Dans un autre domaine, la LOLF ne serait jamais née selon l'avis des contempteurs de l'Ordonnance de 1959.

B. Placer l'esprit de la loi organique dans le respect de la loi constitutionnelle, tel est le devoir d'aujourd'hui

L'Exécutif, quel qu'il soit, considère depuis toujours que la Constitution impose d'assimiler les versements non modulables d'un impôt national à une ressource propre des collectivités territoriales, au motif d'une part, que le troisième alinéa de l'article 72-2 ferait référence à l'ensemble des recettes fiscales des collectivités territoriales et d'autre part, que le deuxième alinéa permettrait au législateur d'octroyer aux collectivités territoriales des recettes fiscales sans nécessairement les autoriser à en fixer le taux ou l'assiette²². **Cette position constante des gouvernements successifs n'est pas surprenante, mais elle n'engage pas le législateur auquel la Constitution a confié le droit s'appliquant aux collectivités territoriales.** Si celui-ci, enfin libéré du fait majoritaire, choisit une autre méthode, son choix est souverain.

La lecture actuelle de la Constitution a alors poussé l'État central à accroître ses interventions dans la fiscalité locale. Au point d'aboutir à ce qu'il devienne le « premier contribuable local ». Dès lors, nous avons assisté à un **démantèlement progressif de la fiscalité locale** : la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010, de la taxe d'habitation par la loi de finances pour 2020²³ et, très prochainement, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises par la loi de finances pour 2023, sont des exemples frappants de cette dégradation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Or, une relecture objective des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 2003 révèle que **la suppression d'une telle ampleur des impôts locaux n'avait pas même été imaginée, et encore moins autorisée par le Constituant.**

À cet effet, le rapport de 2004 rédigé par le sénateur M. Daniel Hoeffel est riche d'enseignements. Comme il a pu le souligner, « *en prévoyant, d'une part, que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures, d'autre part, qu'elles peuvent être autorisées à en fixer l'assiette et le taux dans les limites déterminées par la loi, le deuxième alinéa de l'article 72-2 fonde, au lieu d'interdire, la distinction entre deux catégories d'impositions de toutes*

²² V. Sénat, *Travaux de la commission des lois, Décentralisation - Autonomie financière des collectivités territoriales - Examen du rapport, 2004.*

²³ La taxe professionnelle a demeuré, jusqu'à sa suppression, le premier impôt local, représentant en moyenne un tiers des recettes fiscales des collectivités locales et 46 % des recettes de fiscalité directe locale. La taxe d'habitation était la deuxième ressource de la fiscalité directe locale.

natures : les recettes modulables et les recettes non modulables »²⁴. En principe, seules les premières doivent pouvoir entrer dans la catégorie des « ressources propres » des collectivités.

Cette conception étant d'ailleurs largement partagée, dans la mesure où dans son rapport sur la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République²⁵, M. Pascal Clément, président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, définissait justement les ressources propres des collectivités territoriales comme « *les ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative, quant au principe et au montant, relève d'une décision de la collectivité territoriale* »²⁶.

D'une part, et selon M. Daniel Hoeffel, cette définition reprend exactement celle que le Gouvernement avait communiquée à la commission en réponse aux questions que lui avait adressées son président, M. René Garrec, rapporteur de la loi constitutionnelle. Et d'autre part, lors des débats au Sénat, M. Dominique Perben, garde des sceaux, avait d'ailleurs souligné l'importance de « *l'idée de responsabilité fiscale, qui est le corollaire de la responsabilité démocratique* »²⁷.

En outre, la proposition de loi constitutionnelle votée par le Sénat le 26 octobre 2000, qui a directement inspiré la rédaction de l'article 72-2 de la Constitution, établissait une **distinction claire entre les « ressources fiscales propres » et le « produit des impositions de toutes natures »**, en prévoyant que « *la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi. Les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres. Les collectivités territoriales peuvent recevoir le produit des impositions de toute nature* »²⁸.

Le rapporteur M. Daniel Hoeffel a, d'ailleurs, observé que cette distinction figurait également dans la **charte européenne de l'autonomie locale**, dont l'article 9 stipule qu'« *une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi* »²⁹.

²⁴ Sénat, rapport n°324 (2003-2004) sur le projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, par Daniel Hoeffel (sénateur), 2004, p.26.

²⁵ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

²⁶ Rapport n° 376 (Assemblée nationale – douzième législature), p. 105.

²⁷ Journal officiel des débats du Sénat du 6 novembre 2002.

²⁸ Sénat, Rapport n° 33 (2000-2001) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2000, 2000, p.45.

²⁹ V. Sénat, Examen du rapport n°324 (2003-2004), *op.cit.*

*

* *

À la lumière de ces enchaînements, il apparaît clairement que l'existence du pouvoir fiscal local semble désormais résulter directement de l'autonomie politique du législateur au regard du Gouvernement et par la politique jurisprudentielle du juge constitutionnel. **La nouvelle donne parlementaire d'aujourd'hui constitue donc une opportunité historique pour réviser la loi organique du 29 juillet 2004, afin d'exclure, de manière claire et non ambiguë, des ressources propres des collectivités, les fractions d'impôt national n'autorisant pas à fixer une modulation locale.** Cette initiative devrait rencontrer un large consensus entre l'Assemblée Nationale et le Sénat.

Le moment est unique pour que le Parlement se réapproprie la fonction qu'il n'aurait jamais dû perdre. Ne pleurons pas sur le temps perdu : hâtons-nous de le rattraper et réenchantons l'autonomie de nos collectivités ! C'est un **enjeu de démocratie capital** dans la période délicate que nous traversons. Le résistant Maurice Druon déclarait que *« les institutions d'une démocratie sont, comme une œuvre d'art, faites d'autant de repentirs que d'invention »* : feu le temps des regrets, place à la volonté !

Une occasion pour ce Parlement sans majorité de réaliser une œuvre majeure pour laisser une trace dans l'histoire de la Ve République, qui avait tant voulu le rationaliser. **Réconcilier le central et le local** serait une œuvre historique pour la France.