

N° 408

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2003

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales,

Par M. Gérard LONGUET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 855, 955 et T.A. 171

Sénat : 400 (2002-2003)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	4
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU POUVOIR NORMATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
A. UN ETAT UNITAIRE ET DÉCENTRALISÉ	7
1. <i>Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats fédéraux</i>	7
2. <i>Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats régionalisés</i>	8
3. <i>Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats unitaires</i>	9
B. UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE RECONNU MAIS ENCORE RÉSIDUEL ET SUBORDONNÉ	10
1. <i>Un pouvoir consacré par la Constitution</i>	10
2. <i>Une prééminence préservée du pouvoir réglementaire national</i>	11
3. <i>Une possibilité de déroger, à titre expérimental, aux règlements nationaux</i>	12
C. UN POUVOIR LÉGISLATIF NAISSANT MAIS ENCADRÉ	13
1. <i>La faculté reconnue au législateur de différencier le droit applicable sur le territoire national</i>	14
2. <i>Les possibilités d'intervention dans le domaine de la loi reconnues aux collectivités situées outre-mer</i>	16
3. <i>Les possibilités d'expérimentation législative reconnues aux collectivités métropolitaines</i>	17
II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : DÉTERMINER LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES EXPÉRIMENTATIONS NORMATIVES	18
A. UNE HABILITATION ENCADRÉE	18
1. <i>Le projet de loi organique initial</i>	19
2. <i>Le texte adopté par l'Assemblée nationale</i>	19
B. DES DÉROGATIONS SOUMISES À DES EXIGENCES ACCRUES DE PUBLICITÉ ET À UN CONTRÔLE RENFORCÉ	20
1. <i>Le projet de loi organique initial</i>	20
2. <i>Le texte adopté par l'Assemblée nationale</i>	21
C. UNE ÉVALUATION IMPOSÉE	21
1. <i>Le projet de loi organique initial</i>	22
2. <i>Le texte adopté par l'Assemblée nationale</i>	22
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATION LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	23
A. SOULIGNER L'INTÉRÊT DE LA DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE	23
1. <i>Une pratique fréquente au service de la modernisation des politiques publiques</i>	23
2. <i>Une pratique déjà encadrée par la jurisprudence</i>	25
B. CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT	26
C. ADOPTER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI ORGANIQUE	28

EXAMEN DES ARTICLES	30
• <i>Article premier</i> (chapitre III nouveau du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, art. L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 nouveaux du code général des collectivités territoriales)	
Expérimentation par les collectivités territoriales	30
• Article L.O. 1113-1 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Contenu de la loi d’habilitation	31
• Article L.O. 1113-2 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Procédure d’habilitation	36
• Article L.O. 1113-3 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales dérogeant à des dispositions législatives régissant l’exercice de leurs compétences	38
• Article L.O. 1113-4 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Suspension, sur déferé préfectoral, de l’exécution des actes des collectivités territoriales dérogeant à la loi	41
• Article L.O. 1113-5 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Evaluation de l’expérimentation	45
• Article L.O. 1113-6 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Suites réservées à l’expérimentation	46
• Article L.O. 1113-7 nouveau du code général des collectivités territoriales	
Dérogation aux dispositions réglementaires régissant l’exercice des compétences des collectivités territoriales	50
• <i>Article 2</i> (art. L.O. 5111-5 nouveau du code général des collectivités territoriales)	
Possibilité pour les établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales de participer à des expérimentations normatives	51
TABLEAU COMPARATIF	53

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juillet 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, la commission des Lois a examiné le rapport en première lecture de M. Gérard Longuet sur le projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif à **l'expérimentation par les collectivités territoriales**.

M. Gérard Longuet, rapporteur, a expliqué que le projet de loi organique avait pour unique objet, en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourraient être habilités, sur leur demande, à déroger à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Il a estimé qu'en pratique, la procédure d'habilitation ainsi définie pour les expérimentations normatives s'appliquerait sans doute également aux expérimentations portant sur les transferts de compétences aux collectivités territoriales, une même expérimentation pouvant par exemple permettre à une collectivité d'exercer une compétence nouvelle et de modifier les règles qui en régissent l'exercice.

M. Gérard Longuet, rapporteur, a ensuite présenté les trois volets du projet de loi organique, correspondant aux trois temps de l'expérimentation : l'habilitation, la dérogation, l'évaluation. Il a estimé que les conditions définies par l'Assemblée nationale offraient une sécurité juridique satisfaisante aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Après un large débat, **la commission a adopté le projet de loi organique sans modification**.

Mesdames, Messieurs,

Dans son discours prononcé le 10 avril 2002 à Rouen, le Président de la République, M. Jacques Chirac, s'exprimait en ces termes : *« je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif européen. Et c'est une nécessité économique et sociale. »*

Il ajoutait : *« A condition de lever toute ambiguïté sur son contenu, il est temps [...] d'ouvrir à nos collectivités un droit à l'expérimentation. Il s'agit de pouvoir faire l'expérience de réformes en grandeur nature, dans des collectivités volontaires, avant de les généraliser à l'ensemble du territoire. Il s'agit aussi de permettre aux collectivités territoriales de conclure entre elles des accords de délégation ou de mise en commun de leurs moyens, afin d'adapter l'organisation de l'action publique aux réalités locales. »*

L'expérimentation constitue en effet une méthode irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. Elle permet de tester une nouvelle mesure à une petite échelle afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser, ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite souvent toute perspective de changement. Mieux acceptée, la réforme peut alors plus rapidement et plus pleinement produire ses effets.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inscrit le droit à l'expérimentation à l'article 37-1 et au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

L'article 37-1 dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* » Il donne un fondement constitutionnel aux expérimentations portant sur le transfert de compétences nouvelles aux collectivités territoriales, déjà engagées depuis plusieurs années, par exemple en matière de transport ferroviaire régional de voyageurs.

Le quatrième alinéa de l'article 72 prévoit quant à lui que, « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, peuvent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.* » Il pose ainsi la question du pouvoir normatif des collectivités territoriales et leur donne la possibilité d'adapter les lois et règlements nationaux aux situations locales.

Le présent projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour unique objet, en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourront être habilités, sur leur demande, à déroger aux lois et règlements régissant l'exercice de leurs compétences. La mise en œuvre de l'article 37-1 de la Constitution ne suppose, en effet, l'adoption d'aucune loi organique. En pratique, la procédure d'habilitation définie pour les expérimentations normatives s'appliquera probablement aux expérimentations portant sur les transferts de compétences aux collectivités territoriales, une même expérimentation pouvant par exemple autoriser une collectivité à exercer une nouvelle compétence et à modifier les règles qui en régissent l'exercice.

Le Gouvernement a considéré que le présent projet de loi organique, n'ayant pas pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales, était exonéré de l'obligation d'un dépôt en premier lieu sur le bureau du Sénat, désormais prévue par l'article 39 de la Constitution. En tout état de cause, il appartiendra au Conseil constitutionnel, obligatoirement saisi des lois organiques en application de l'article 46 de la loi fondamentale, de définir, par sa jurisprudence, le contenu des textes soumis à cette obligation.

Ainsi, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, s'il est désormais reconnu par la Constitution, reste subordonné à celui des autorités nationales et moins étendu que celui de certaines de leurs homologues des Etats membres de l'Union européenne. Le projet de loi organique détermine les conditions dans lesquelles ce pouvoir normatif pourra se traduire, à titre expérimental, par une différenciation du droit applicable sur l'ensemble du territoire. Votre commission des Lois se félicite de la consécration qui est ainsi donnée à la démarche expérimentale et, compte tenu des garanties prévues, vous propose d'adopter le projet de loi organique sans modification.

I. LA CONSÉCRATION CONSTITUTIONNELLE DU POUVOIR NORMATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Consacré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales françaises reste moins étendu que celui de certaines de leurs homologues européennes.

A. UN ETAT UNITAIRE ET DÉCENTRALISÉ

La France est une République indivisible et décentralisée, ainsi que l'affirme désormais l'article premier de la Constitution. Les collectivités territoriales n'y disposent pas, contrairement à celles d'autres Etats membres de l'Union européenne, d'un pouvoir normatif autonome. Une typologie sans doute simpliste mais éclairante distingue les Etats fédéraux, les Etats régionalisés et les Etats unitaires. Dans chacun de ces Etats, le pouvoir normatif des collectivités territoriales s'affirme progressivement.

1. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats fédéraux

Les Constitutions des Etats fédéraux reconnaissent généralement aux Etats fédérés un pouvoir normatif dans les domaines de compétences qui ne sont pas réservés à la Fédération.

La **République fédérale Allemagne** est composée de 16 Länder, eux-mêmes divisés en 323 Kreise (arrondissements) et près de 14.000 Gemeinden (communes).

Les Länder sont dotés de leur propre Constitution, d'un Parlement (Landtag), d'un Gouvernement et d'un appareil judiciaire propre. La loi fondamentale du 23 mai 1949 pose, dans son article 28, le principe de libre administration des communes.

La répartition des compétences entre la Fédération, les Länder et les collectivités locales relève du **principe de subsidiarité**, selon lequel seules sont exercées au niveau supérieur les fonctions qui ne peuvent être exercées au niveau inférieur. Le niveau fédéral exerce les fonctions qui nécessitent un traitement uniforme sur l'ensemble du pays, tandis que les Länder et les collectivités locales sont responsables du développement régional et local. Les Länder disposent de compétences exclusives (police, culture, système scolaire...) et de compétences partagées avec la Fédération (droit civil, droit pénal, fonction publique, transports...). Ils sont l'autorité de tutelle des collectivités locales et fixent les règles relatives à leur fonctionnement.

Pour l'exercice de ces compétences, la loi fondamentale dispose, dans son article 70, que **les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la Constitution ne réserve pas cette prérogative à la Fédération.**

Dans le domaine de la compétence législative exclusive de la Fédération, dont les matières sont énumérées à l'article 73 de la loi fondamentale, les Länder n'ont le droit de légiférer que si et dans la mesure où une loi fédérale les y autorise expressément (article 71).

Dans le domaine de la compétence législative concurrente, dont les matières sont énumérées à l'article 74 de la loi fondamentale, ils ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait usage de sa compétence législative. Celle-ci a le droit de légiférer lorsque et pour autant que la réalisation de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral ou la sauvegarde de l'unité juridique ou économique dans l'ensemble de l'Etat rendent nécessaire une réglementation législative fédérale (article 72).

Par ailleurs, la Fédération a le droit d'édicter des dispositions cadres pour la législation des Länder dans un certain nombre de matières (article 75).

Enfin, aux termes de l'article 80 de la loi fondamentale, le Gouvernement fédéral ou les Gouvernements des Länder peuvent être autorisés par la loi à édicter des **règlements**. Cette loi doit déterminer le contenu, le but et l'étendue de l'autorisation accordée.

2. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats régionalisés

Les Etats dits « régionalisés » reconnaissent également un large pouvoir normatif à certaines collectivités territoriales.

La **Constitution italienne** du 22 décembre 1947 affirme, dans son article 5, que la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative, et adapte les principes et méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation.

Il est précisé, à l'article 114, que la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'Etat. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution.

Aux termes de l'article 117, le **pouvoir législatif** est exercé par l'Etat et les régions, dans le respect de la Constitution aussi bien que des contraintes

déoulant de la réglementation communautaire et des obligations internationales. Il est dévolu aux régions dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'Etat.

L'Etat exerce le **pouvoir réglementaire** dans les matières de législation exclusive mais peut le déléguer aux régions. Ces dernières le détiennent dans toutes les autres matières. Les communes, les provinces et les villes métropolitaines disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'organisation et l'exécution des fonctions qui leur sont dévolues.

La **Constitution du Royaume d'Espagne** du 27 décembre 1978 prévoit, dans son article 137, que l'Etat s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes. Elle dispose que toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres.

Aux termes de l'article 150, les Cortès générales, dans les matières dont la compétence appartient à l'Etat, peuvent attribuer à toutes les **communautés autonomes** ou à certaines d'entre elles la **faculté d'édicter**, pour elles-mêmes, **des normes législatives** dans le cadre des principes, bases et directives fixés par les lois de l'Etat. Sans préjudice de la compétence des tribunaux, chaque loi cadre fixe les modalités du contrôle des Cortès générales sur ces normes.

L'Etat peut édicter des lois pour énoncer les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des communautés autonomes, même, quand l'intérêt général l'exige, dans leurs domaines de compétences réservées. L'appréciation de cette nécessité incombe aux Cortès générales, à la majorité absolue de chaque chambre.

3. Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les Etats unitaires

Certains Etats unitaires de tradition centralisatrice se sont également engagés dans un processus de reconnaissance d'un pouvoir normatif aux collectivités territoriales.

Ainsi, au **Royaume Uni**, depuis les lois de dévolution de 1998 - *Scotland Act* et *Wales Act* -, les assemblées délibérantes d'Ecosse et du pays de Galles bénéficient de compétences étendues et disposent pour leur exercice, la première d'un véritable pouvoir législatif, et la seconde d'un pouvoir d'exécution des lois.

En comparaison, les collectivités territoriales françaises disposent d'un pouvoir réglementaire désormais reconnu par la Constitution mais encore résiduel et subordonné, et d'un pouvoir législatif naissant mais encadré.

B. UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE RECONNU MAIS ENCORE RÉSIDUEL ET SUBORDONNÉ

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a longtemps fait l'objet de débats doctrinaux portant notamment sur le point de savoir s'il était autonome et concurrent du pouvoir réglementaire général.

1. Un pouvoir consacré par la Constitution

Le pouvoir réglementaire consiste dans l'édition d'actes à caractère général et impersonnel d'une valeur inférieure à la loi.

L'article 21 de la Constitution en confie l'exercice de droit commun au **Premier ministre**, sous réserve des prérogatives propres du **Président de la République**. Eux seuls peuvent édicter des règlements généraux, en toute matière non réservée à la loi et pour toute l'étendue du territoire national.

En pratique, d'**autres autorités** se sont vu reconnaître un pouvoir réglementaire, dans des limites précisément définies : il s'agit notamment des ministres, des préfets, des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, des directeurs d'établissements publics, de certaines autorités administratives indépendantes telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel et l'Autorité de régulation des télécommunications, ou d'institutions publiques *sui generis* comme la Banque de France...

Le juge administratif a d'abord admis que les **chefs de service**, notamment les exécutifs locaux, disposaient d'un pouvoir réglementaire leur permettant « *de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité*¹ ». Une collectivité territoriale peut ainsi édicter toute mesure réglementaire utile à son organisation interne, notamment par la voie du règlement intérieur de son assemblée délibérante.

Les **collectivités territoriales** se sont également vu reconnaître un pouvoir réglementaire **pour l'exercice de leurs compétences**. Tel est par exemple le cas des règlements d'urbanisme, des règlements départementaux d'aide sociale, de la fixation des taux d'impositions locales et, plus généralement, de l'ensemble des actes destinés à régir l'organisation des services publics. Il en est de même des actes de police administrative, qui peuvent eux aussi revêtir un caractère réglementaire.

Dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel a considéré, pour la première fois, que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales avait pour

¹ Conseil d'Etat, 7 février 1936, Jamart.

fondement le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, posant le principe de leur **libre administration**, et non les seuls articles 13 et 21, relatifs au pouvoir réglementaire national.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République l'a définitivement consacré en inscrivant au **troisième alinéa de l'article 72 de la loi fondamentale** que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

2. Une prééminence préservée du pouvoir réglementaire national

S'il est désormais reconnu, le pouvoir réglementaire local n'en demeure pas moins résiduel et subordonné.

Il reste **résiduel** car la fixation des modalités d'exercice des compétences des collectivités territoriales relève du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire national.

Ressortit au domaine de la loi la plupart des règles ayant trait à la libre administration des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de la répartition de leurs compétences¹, des obligations qui leur sont imposées² ou encore de la détermination des principes fondamentaux de la tutelle administrative et du contrôle administratif.

En outre, les mesures réglementaires d'application des lois relèvent en premier lieu de la compétence du pouvoir réglementaire national et, à titre subsidiaire, de la décision des autorités locales. Lorsque la loi est insuffisamment précise mais nécessite un décret d'application, le pouvoir réglementaire d'une collectivité locale est exclu tant que ce décret n'a pas été pris³. En l'absence de mesure nationale d'application d'une loi, la collectivité locale ne peut exercer son pouvoir réglementaire que si le décret n'était ni prévu par la loi considérée ni nécessaire⁴.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est par ailleurs **subordonné** dans la mesure où, d'une part, il doit s'exercer dans le respect des

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 67-49 du 12 décembre 1967 sur la loi du 10 juillet 1964.*

² *Décisions du Conseil constitutionnel n° 71-70 sur la loi du 23 avril 1971, n° 75-84 sur la loi du 19 novembre 1975, n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, n° 88-154 sur la loi du 10 mars 1988.*

³ *Dans un avis du 20 mars 1992, préfet du Calvados, le Conseil d'Etat, a considéré que, même si elle avait expressément prévu que les assemblées délibérantes des collectivités locales fixeraient le régime indemnitaire de leurs agents, dans les limites de ceux dont bénéficient les agents de l'Etat, la loi n'était pas suffisamment précise pour être appliquée avant l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat.*

⁴ *Conseil d'Etat, 2 décembre 1994, Commune de Cuers.*

dispositions législatives et réglementaires en vigueur¹, d'autre part, il n'est jamais exclusif du pouvoir réglementaire général du Premier ministre².

Dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que : *« le pouvoir réglementaire dont dispose une collectivité territoriale dans le respect des lois et des règlements ne peut s'exercer en dehors du cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi ; qu'elles [les dispositions de la loi du 22 janvier 2002] n'ont ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République par l'article 13 de la Constitution. »* Il a également pris soin de relever que la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 excluait toute possibilité d'adaptation des dispositions réglementaires nationales de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

La récente consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ne modifiera pas son caractère résiduel et subordonné. Lors de l'examen en première lecture par le Sénat de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, votre commission des Lois, sur le rapport de son président M. René Garrec, avait présenté un amendement tendant à modifier l'article 21 de la Constitution, afin de permettre à la loi de confier au pouvoir réglementaire local, à l'exclusion de celui du Premier ministre, le soin de fixer les mesures d'application de ses dispositions. L'amendement fut retiré en séance publique après que le Gouvernement eut exprimé la crainte qu'il n'engendre une confusion entre le pouvoir réglementaire national et le pouvoir réglementaire local.

La reconnaissance du pouvoir réglementaire local revêt cependant une grande valeur symbolique et devrait inciter les autorités nationales à cesser d'édicter des normes si détaillées qu'elles deviennent bien souvent inapplicables et sources d'inégalités.

Par ailleurs, en ouvrant aux collectivités territoriales la possibilité de déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a créé les instruments permettant de mesurer tout l'intérêt de laisser une plus grande latitude au pouvoir réglementaire local.

3. Une possibilité de déroger, à titre expérimental, aux règlements nationaux

¹ Conseil d'Etat, 5 octobre 1998, Commune de Longjumeau.

² Conseil d'Etat, 1^{er} avril 1996, Département de la Loire. La compétence du département pour organiser et gérer les services de la protection maternelle et infantile, prévue par la loi, n'est pas exclusive du pouvoir réglementaire du Premier ministre pour édicter les normes applicables à ces services.

Dans sa décision du 17 janvier 2002 précitée, le Conseil constitutionnel avait déjà admis que la loi puisse confier à la **collectivité territoriale de Corse**, pour la mise en œuvre de ses seules compétences, le pouvoir de fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, le cas échéant en dérogeant aux dispositions réglementaires nationales, à la condition de ne porter atteinte ni à l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental, ni au pouvoir réglementaire d'exécution des lois que le Premier ministre tient de l'article 21 de la Constitution.

L'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, dispose ainsi que, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

La demande est présentée par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. A ce jour, aucune demande d'habilitation n'a encore été formulée.

Le **quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution** permet à l'ensemble des **collectivités territoriales** de la République et à leurs **groupements** de demander à être habilités, par un règlement et non par la loi, à **déroger à titre expérimental aux dispositions réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences**.

Ce **droit** est quadruplement **encadré** : les conditions générales des expérimentations seront définies par le présent projet de loi organique ; les collectivités et groupements désireux de participer à l'expérimentation devront solliciter une habilitation préalable, délivrée par la voie réglementaire ; l'expérimentation devra avoir un objet et une durée limités ; enfin, l'habilitation ne pourra intervenir lorsque seront en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Sous les mêmes conditions, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront également être habilités, par la loi, à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Elles disposent ainsi d'un pouvoir législatif naissant mais encadré.

C. UN POUVOIR LÉGISLATIF NAISSANT MAIS ENCADRÉ

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du référendum* », affirme l'article 3 de la Constitution. Tandis que l'article 34 dispose que la loi est votée par le Parlement, l'article 11 permet l'adoption d'un projet de loi par la voie du référendum, à l'initiative du Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées publiées au *Journal officiel*.

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars dernier, le pouvoir législatif ne pouvait être délégué. Cette interdiction n'excluait pas toute possibilité de différenciation des lois applicables sur le territoire national. Depuis, la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République a ouvert aux collectivités territoriales la faculté de déroger aux lois régissant l'exercice de leurs compétences, à titre pérenne pour les collectivités situées outre-mer, à titre expérimental pour les collectivités métropolitaines.

1. La faculté reconnue au législateur de différencier le droit applicable sur le territoire national

D'ores et déjà, la loi n'est pas la même pour tous. La différenciation du droit résulte de la nécessité de prendre en compte les spécificités de certaines parties du territoire national.

Produit de l'histoire, le **droit local alsacien-mosellan** s'est construit par strates successives depuis 1870.

Les lois françaises en vigueur lors du traité de Francfort du 10 mai 1871 en constituent le socle originel. Durant quarante-sept ans, de 1871 à 1918, l'Alsace et une partie de la Lorraine ont été annexées à l'empire allemand ; pendant cette période, les lois allemandes, telles que le code civil de 1896, y ont été progressivement introduites. Dès 1874, les trois départements ont été dotés d'un Parlement dont l'enracinement s'est vu conforté par la Constitution d'Alsace-Lorraine du 31 mai 1911. Investie d'un pouvoir législatif, cette assemblée votait des lois locales dont l'application dans l'espace était limitée à l'Alsace et à la Moselle. Le retour de ces territoires sous souveraineté française aurait pu conduire à la disparition à court terme des lois d'origine allemande. Il n'en a rien été. Deux lois du 1^{er} juin 1924, introductives de la législation française, en font officiellement un « *droit national d'application territoriale* ».

« *De multiples raisons peuvent expliquer cette survivance qui surprend dans un Etat centralisé où la loi émane d'un seul organe législatif central* », écrit Pierre Koenig, président honoraire de l'Institut de droit local

alsacien-mosellan, dans le guide du droit local¹. « *L'attachement des Alsaciens et des Mosellans à des particularités locales, l'hésitation du gouvernement français à imposer une législation nouvelle, la supériorité technique de nombreux textes locaux en vigueur qui soutenaient aisément la comparaison avec les lois françaises du XIX^e siècle ; tous ces facteurs ont contribué au maintien de ce droit, de même que l'idée que certaines institutions pouvaient être avantageusement étendues au droit général, ce qui a effectivement souvent été fait.* »

Le droit local a fait la preuve de sa vitalité et de sa capacité d'adaptation depuis 1919. Plusieurs réformes récentes en attestent : la gestion du régime local d'assurance maladie a été confiée à une instance régionale, la publicité foncière a été mise sur la voie d'une informatisation progressive, le droit local de la chasse, plus que centenaire, a été modernisé...

M. Eric Sander, Secrétaire général de l'Institut de droit local, écrit ainsi, dans le guide du droit local précité : « *Embryon de droit régional, le droit local est du droit français qui ne heurte nullement les principes d'indivisibilité de la République et d'égalité des citoyens. Son maintien et son renforcement ont d'ailleurs permis l'intégration des trois départements de l'Est à la communauté nationale sans remettre en cause l'unité du pays après 1918*². »

Évalué à environ cinq pour cent de la législation applicable en Alsace et en Moselle, le droit local régit de multiples aspects de la vie des habitants des trois départements et contribue à leur prospérité économique ainsi qu'à leur cohésion sociale. Le droit des associations, la faillite civile, les cultes, le statut scolaire, le droit communal, le Livre foncier, la chasse, l'aide sociale obligatoire ou encore le régime local de l'assurance maladie illustrent l'existence d'un pluralisme juridique accepté.

Plus récent, le **statut de la Corse** a été modifié à de nombreuses reprises, depuis 1982, afin de prendre en compte les spécificités de l'île. La collectivité territoriale de Corse possède ainsi une organisation différente et des compétences plus étendues que les autres régions métropolitaines.

Après avoir été admise par le Conseil constitutionnel³, la création de collectivités territoriales à statut particulier a été consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars dernier qui a permis, en outre, de substituer de telles collectivités à des collectivités existantes. Les spécificités d'autres parties du territoire national, par exemple celles de Paris, pourraient ainsi

¹ *Le guide du droit local, le droit applicable en Alsace et en Moselle de A à Z – Economica 2002 – page 9.*

² *Même ouvrage, page 8.*

³ *Dans sa décision n° 82-138 DC du 25 février 1982 relative à la loi portant statut particulier de la région de Corse, le Conseil constitutionnel a considéré que le premier alinéa de l'article 72 « n'exclu[ai]t nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité. »*

justifier la mise en place d'institutions locales originales.

La loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 a organisé une consultation des électeurs de Corse, sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution, afin de recueillir leur avis sur l'éventuelle substitution d'une collectivité unique à la collectivité territoriale de Corse et aux deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Le résultat négatif du scrutin, qui s'est tenu le 6 juillet dernier, devrait conduire à l'abandon de ce projet.

Rappelons, enfin, que les articles 73 et 74 de la Constitution disposaient respectivement, avant d'être entièrement réécrits par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, que :

- le régime législatif et l'organisation administrative des **départements d'outre-mer** pouvaient faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, encadrées par le Conseil constitutionnel ;

- les **territoires d'outre-mer** avaient une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

La révision constitutionnelle du 28 mars dernier, outre une nouvelle classification juridique des collectivités situées outre-mer, leur a offert un cadre souple et évolutif permettant d'appréhender leur diversité et la faculté d'intervenir elles-mêmes dans le domaine de la loi.

2. Les possibilités d'intervention dans le domaine de la loi reconnues aux collectivités situées outre-mer

L'**article 73** de la Constitution dispose désormais que les adaptations des lois et règlements tenant aux caractéristiques et contraintes particulières des **départements et régions d'outre-mer** peuvent être décidées par ces collectivités, dans les matières où s'exercent leurs compétences, si elles y ont été habilitées par la loi.

Bien plus, les départements et régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion, peuvent être habilités par la loi à fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un certain nombre de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Dans son rapport au nom de votre commission des Lois lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, le Président René Garrec apportait la précision suivante : « *Selon les informations recueillies par votre rapporteur, les matières transférables ne seraient pas forcément celles inconnues en métropole (droit coutumier, 50 pas géométriques...), comme semble le faire suggérer l'expression « pour tenir compte de leurs*

spécificités ». Selon le Gouvernement, il s'agit de reprendre le dispositif existant à Saint-Pierre-et-Miquelon en le transposant dans l'article 73 de la Constitution. Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon relève du principe d'assimilation législative, mais est seule compétente en matière de fiscalité, de régime douanier et d'urbanisme. La possibilité de dérogations recouvrirait donc deux ou trois domaines ayant une incidence sur la vie quotidienne ou économique, comme le code forestier en Guyane ou la réglementation relative aux transports aux Antilles¹. »

Il appartiendra à une loi organique de déterminer les conditions dans lesquelles cette habilitation pourra, à leur demande, être accordée à ces collectivités. Cependant, la Constitution interdit toute habilitation, d'une part, lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, d'autre part, dans un certain nombre de matières dont l'article 73 dresse une liste susceptible d'être complétée par une loi organique : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, 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.

L'**article 74** de la Constitution ouvre aux lois organiques portant statut des **collectivités d'outre-mer**, appelées à se substituer aux anciens territoires d'outre-mer et aux autres collectivités **régies par le principe de spécialité législative**, la possibilité de fixer les conditions dans lesquelles leurs assemblées délibérantes auront la faculté de prendre des actes au titre des compétences qu'elles exerceront dans le domaine de la loi. Il est précisé qu'un contrôle juridictionnel spécifique sera exercé par le Conseil d'Etat sur ces actes.

Contrairement aux collectivités situées outre-mer, les collectivités territoriales métropolitaines ne pourront être habilitées à déroger aux lois régissant l'exercice de leurs compétences qu'à titre expérimental.

3. Les possibilités d'expérimentation législative reconnues aux collectivités métropolitaines

Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements pourront déroger à titre expérimental non seulement, comme on l'a vu, aux dispositions réglementaires mais également aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

¹ Rapport n° 27 (Sénat, 2002-2003) de M. René Garrec, président, au nom de la commission des Lois du Sénat, page 152.

Comme pour les dérogations aux règlements nationaux, ce droit sera quadruplement encadré :

- les conditions générales des expérimentations seront définies par le présent projet de loi organique ;
- le droit de déroger à des dispositions législatives sera subordonné à une habilitation préalable de la loi ;
- l'expérimentation devra avoir un objet et une durée limités ;
- enfin, l'habilitation ne pourra être délivrée lorsque seront en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le **Conseil constitutionnel s'était opposé** à ce que la loi puisse habiliter la collectivité territoriale de Corse à procéder à des expérimentations comportant, le cas échéant, **des dérogations aux dispositions législatives** en vigueur, considérant « *qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée [était] intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution.* »

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a ouvert cette faculté à l'ensemble des collectivités territoriales, mais également à leurs groupements, afin de permettre l'adaptation de notre droit aux situations locales.

Le présent projet de loi organique a ainsi pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourront être habilités à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

II. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : DÉTERMINER LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES EXPÉRIMENTATIONS NORMATIVES

Le projet de loi organique comprend trois volets, qui correspondent aux trois temps de l'expérimentation : l'habilitation, la dérogation, l'évaluation.

A. UNE HABILITATION ENCADRÉE

Les dispositions du projet de loi organique initial relatives à l'habilitation des collectivités territoriales ont été utilement clarifiées par

l'Assemblée nationale.

1. Le projet de loi organique initial

Le **cadre de chaque expérimentation** serait défini, selon les cas, par une **loi** (*article L.O. 1113-1 nouveau du code général des collectivités territoriales*) ou un **décret en Conseil d'Etat** (*article L.O. 1113-7*). Il appartiendrait à ce texte de déterminer :

- l'**objet** de l'expérimentation, celui-ci devant être d'intérêt général, et les **dispositions** auxquelles il pourrait être dérogé ;

- la **durée** de l'expérimentation, celle-ci ne pouvant toutefois excéder **cinq ans**, renouvelables pour une durée maximale de trois ans, et le **délai** dans lequel les collectivités territoriales pourraient demander à en bénéficier ;

- les **conditions** requises pour qu'une collectivité territoriale puisse participer à l'expérimentation, c'est-à-dire, en tant que de besoin, les **cas** dans lesquels l'expérimentation pourrait être entreprise et, en fonction de leur nature juridique et de leurs **caractéristiques**, les catégories de collectivités territoriales auxquelles l'expérimentation s'appliquerait (*article L.O. 1113-1*).

Toute collectivité territoriale, dès lors qu'elle remplirait les conditions posées par le texte d'habilitation, serait admise, sur **simple demande**, au bénéfice de l'expérimentation.

Cette demande prendrait la forme d'une **délibération motivée** transmise au représentant de l'Etat, ce dernier devant ensuite l'adresser, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. Il reviendrait au Gouvernement de s'assurer du respect des conditions requises pour l'obtention de l'habilitation et de publier, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à déroger à la loi ou au règlement (*article L.O. 1113-2*).

Le bénéfice du droit à l'expérimentation normative serait ouvert, dans les mêmes conditions, aux **établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales**, ce qui exclut en pratique les syndicats mixtes (*article L.O. 5111-5*).

Serait ainsi respecté le **principe du volontariat**, mis en exergue lors de la révision constitutionnelle.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a réécrit entièrement le texte proposé pour insérer un *article L.O. 1113-1 dans le code général des*

collectivités territoriales, afin de **clarifier les différentes mentions devant figurer dans la loi ou le décret habilitant les collectivités territoriales** à déroger à certaines dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois, M. Michel Piron a indiqué qu'il appartiendrait aux différentes lois organiques statutaires en préparation d'assurer la transposition de la procédure d'expérimentation, moyennant les adaptations nécessaires, dans les **collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative** en application de l'article 74 de la Constitution.

Si les collectivités situées outre-mer ont évidemment vocation à bénéficier du droit à l'expérimentation reconnu par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, puisqu'elles constituent des collectivités territoriales de la République à part entière, force est de constater que cette faculté ne devrait guère présenter d'intérêt pour elles dans la mesure où les articles 73 et 74 de la Constitution leur reconnaissent la possibilité de déroger à titre pérenne aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

B. DES DÉROGATIONS SOUMISES À DES EXIGENCES ACCRUES DE PUBLICITÉ ET À UN CONTRÔLE RENFORCÉ

Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements portant dérogation à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences seraient soumis à des exigences accrues de publicité et à un contrôle renforcé.

1. Le projet de loi organique initial

Le **caractère exécutoire** des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements dérogeant, à titre expérimental, à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences serait subordonné, d'une part, à leur **transmission au représentant de l'Etat**, d'autre part, à leur **publication au *Journal officiel*** de la République française. Seuls seraient soumis à cette double exigence les actes à caractère général et impersonnel, c'est-à-dire ceux modifiant ou supprimant des dispositions législatives ou réglementaires, et non les actes individuels pris sur leur fondement, dont le régime demeurerait inchangé (*article L.O. 1113-3*).

Si la première condition est usuelle, la seconde est inédite. Normalement, les actes des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements sont en effet publiés dans un recueil des actes

administratifs.

L'exigence d'une publication au *Journal officiel* des actes à caractère général et impersonnel dérogeant aux lois et règlements, dont dépendrait leur entrée en vigueur, résulte, selon l'exposé des motifs du projet de loi organique, de la nécessité de porter à la connaissance du public les modifications apportées à des règles applicables sur l'ensemble du territoire national.

Ces actes seraient par ailleurs soumis à un **contrôle de légalité renforcé**: ils seraient non seulement susceptibles d'un recours en annulation devant le juge administratif mais leur **exécution** serait de droit **suspendue, sur demande du représentant de l'Etat**, jusqu'à ce que le juge des référés ait statué, dans un délai d'un mois. Au-delà de ce délai et en l'absence de décision juridictionnelle sur la demande de suspension, l'acte déféré redeviendrait applicable (*article L.O. 1113-4*).

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a prévu que les actes à caractère général et impersonnel des collectivités territoriales portant dérogation à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences devraient **mentionner leur durée de validité** (*article L.O. 1113-3*).

Cette obligation, conforme au principe de la **réversibilité** des expérimentations mis en exergue lors de la révision constitutionnelle, s'inscrit également dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'**intelligibilité** et à l'**accessibilité** des règles de droit. Les citoyens doivent en effet pouvoir prendre aisément connaissance des règles qui leur sont applicables.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a confirmé devant l'Assemblée nationale que ces actes seraient soumis aux **mêmes règles de contrôle que les autres actes des collectivités territoriales**. En conséquence, le rapporteur, M. Michel Piron, a retiré l'amendement présenté en ce sens au nom de la commission des Lois (*article L.O. 1113-4*).

Enfin, l'Assemblée nationale a précisé que les recours dont ces actes feraient l'objet seraient portés devant le **tribunal administratif** (*article L.O. 1113-4*).

C. UNE ÉVALUATION IMPOSÉE

Chaque expérimentation devrait faire l'objet d'une évaluation permettant d'apprécier les suites devant lui être réservées.

1. Le projet de loi organique initial

S'agissant des **dérogations à la loi**, le Parlement se verrait remettre par le Gouvernement, avant le terme de chaque expérimentation, un **rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités territoriales** y ayant participé.

Il recevrait en outre, **chaque année, un rapport retraçant l'ensemble des demandes d'expérimentation** adressées au Gouvernement et les suites qui leur auraient été réservées (*article L.O. 1113-5*).

S'agissant des **dérogations aux dispositions réglementaires** régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, il reviendrait aux décrets d'habilitation de prévoir les modalités d'évaluation de chaque expérimentation, un **bilan** des évaluations devant être adressé par le Gouvernement au Parlement (*article L.O. 1113-7*).

Au vu de cette évaluation, une nouvelle loi ou un nouveau décret en Conseil d'Etat pourrait soit **prolonger ou modifier** l'expérimentation, pour une durée ne pouvant excéder **trois ans**, soit **maintenir et généraliser** les mesures prises à titre expérimental, soit **abandonner** l'expérimentation (*article L.O. 1113-6*).

Dans un souci de sécurité juridique, il est prévu, **à titre transitoire**, que le simple **dépôt d'un projet de loi** ayant l'un de ces objets aurait **pour effet de proroger d'un an la période d'expérimentation**.

A défaut, l'expérimentation ne pourrait être poursuivie ; les actes à caractère général et impersonnel dérogeant à des dispositions législatives ou réglementaires deviendraient caducs ; en revanche, les actes individuels pris sur leur fondement resteraient valides, afin d'assurer le maintien des « droits acquis » (*article L.O. 1113-6*).

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale a prévu que le **rapport annuel** remis par le Gouvernement au Parlement relaterait, d'une part, les **demandes d'habilitation** des collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation déjà autorisée par la loi ou le règlement, d'autre part, les **propositions** qu'elles pourraient formuler **en vue d'expérimentations nouvelles**. Le Gouvernement devrait exposer les suites réservées à ces demandes et propositions (*article L.O. 1113-5*).

Les députés ont précisé que les lois et décrets pris à l'issue des expérimentations ne pourraient intervenir qu'après leur évaluation.

Enfin, ils ont indiqué que le **dépôt d'une proposition de loi** ayant pour objet de prolonger, de modifier, de maintenir, de généraliser ou

d'abandonner une expérimentation aurait **pour effet**, à l'instar de celui d'un projet de loi ayant l'un de ces objets, de la **proroger** dans la limite d'un an à compter du terme de la loi ayant autorisé l'expérimentation, mention devant être faite de cette prorogation au *Journal officiel* (article L.O. 1113-6).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ADOPTER SANS MODIFICATION LE TEXTE VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Votre commission des Lois tient à souligner l'intérêt de la démarche expérimentale et à clarifier les termes du débat avant de proposer d'adopter sans modification le projet de loi organique dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

A. SOULIGNER L'INTÉRÊT DE LA DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE

L'expérimentation constitue une pratique fréquente au service de la modernisation des politiques publiques. Elle a été encadrée par la jurisprudence avant d'être consacrée dans la Constitution.

1. Une pratique fréquente au service de la modernisation des politiques publiques

L'expérimentation permet de tester une nouvelle mesure à une petite échelle afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de l'adopter, ou d'y renoncer si elle s'avère peu pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite souvent toute perspective de changement. Mieux acceptée, la réforme peut alors plus rapidement et plus pleinement produire ses effets.

Les expérimentations peuvent être menées sur tout ou partie du territoire et porter sur un ou plusieurs dispositifs. Certaines sont conduites par l'Etat, d'autres par les collectivités territoriales.

- *Les expérimentations conduites par l'Etat*

La réglementation nouvelle peut, tout d'abord, être instituée sur l'ensemble du territoire pour une durée limitée à l'issue de laquelle un bilan est effectué pour décider de son éventuelle prorogation. Ainsi conçue, l'expérimentation a connu en France un développement assez lent.

La loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion en constitue l'illustration majeure. Si la reconduction du dispositif était, dès 1988, évidente, le caractère expérimental de la loi et l'évaluation qui en a été faite ont permis d'apporter de nombreuses améliorations lorsque la

législation a été pérennisée par la loi n° 92-522 du 29 juillet 1992.

Auparavant, la loi « Debré » n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur l'enseignement privé, la loi n° 75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse, la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 sur la réforme de la fiscalité locale ou encore la loi « Auroux » n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise avaient également prévu des mesures expérimentales.

L'expérimentation peut également n'être menée que sur une partie du territoire. Il s'agit alors de tester un dispositif qui doit, à terme, être étendu.

Une expérimentation portant sur une nouvelle organisation des services de l'Etat fut ainsi engagée en 1962 : limitée à quatre départements, la Corrèze, l'Eure, la Seine-Maritime et la Vienne, elle fut étendue à l'Isère l'année suivante puis à l'ensemble du territoire en 1964. Une nouvelle expérimentation, en cours actuellement, consiste à mettre en place une gestion globalisée des crédits des préfectures en déléguant aux représentants de l'Etat une enveloppe fongible comprenant, outre le budget de fonctionnement, les crédits de personnel et d'équipement. Après avoir concerné quatre préfectures en 2000, cette réforme a été étendue à dix puis à quatre autres préfectures respectivement en 2001 et en 2002. La loi de finances pour 2003 prévoit une application du dispositif expérimental à 29 préfectures, soit un tiers de l'ensemble. Un bilan de l'expérimentation sera réalisé cette année, avant sa généralisation probable en 2004.

D'autres expérimentations ont eu des effets directs sur les administrés. Tel a été le cas de la réforme de la tarification sanitaire et sociale, conduite dans deux régions par un décret du 15 janvier 1988 puis étendue à l'ensemble du territoire par la loi du 23 janvier 1990, de l'introduction des chèques services pour les employeurs de salariés à domicile, ou des modulations de tarifs appliqués par la SNCF pour le TGV Nord-Europe.

Dans le domaine technique, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dispose, dans son article 20, que le schéma des télécommunications définit « *les conditions dans lesquelles l'Etat peut favoriser la promotion de services utilisant des réseaux interactifs à haut débit, à travers notamment la réalisation de projets expérimentaux* ». La loi du 10 avril 1996 relative aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information confirme également que des expérimentations peuvent être autorisées, par dérogation aux dispositions législatives, en vue de favoriser le développement des infrastructures et des services de télécommunications et de communication audiovisuelle. A cet effet, les projets doivent « *présenter un intérêt général, apprécié au regard de leur degré d'innovation, [...], de leur impact potentiel sur l'organisation sociale et le mode de vie, ainsi que l'association des utilisateurs à leur élaboration et à leur mise en œuvre* ».

- *Les expérimentations conduites par les collectivités territoriales*

L'expérimentation à l'échelon local a connu un développement particulièrement important dans le cadre des lois de décentralisation, à l'initiative des collectivités territoriales ou de l'Etat.

En 1986, le conseil général d'Ille-et-Vilaine a mis en place un complément local de ressources, qui a préfiguré la loi instaurant un revenu minimum d'insertion. Ce même département a également créé, en 1988, une dotation globale de développement intercommunal tendant à favoriser le partage des ressources entre les communes, qui a partiellement inspiré les mécanismes de péréquation institués par les lois du 6 février 1992 et du 31 décembre 1993.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, complétée par la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France », a prévu le transfert aux régions candidates des compétences relatives à l'organisation des transports ferroviaires collectifs de voyageurs dans le cadre régional. La loi elle-même fait mention de l'expérimentation en indiquant que « *les régions concernées par l'expérimentation sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société nationale des chemins de fer français* ».

La loi du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance a quant à elle été adoptée après une expérimentation lancée, à l'initiative de votre commission des Affaires sociales, par la loi du 25 juillet 1994, dont l'un des articles disposait que « *des conventions conclues entre certains départements, des organismes de sécurité sociale et, éventuellement d'autres collectivités territoriales définissent, dans le cadre d'un cahier des charges établi, au plan national, par le ministre chargé des affaires sociales, les conditions de la mise en œuvre de dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes* ».

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a également eu recours à l'expérimentation pour confier aux collectivités territoriales, principalement aux régions, de nouvelles compétences en matière portuaire, aéroportuaire et culturelle. Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, les collectivités candidates à l'expérimentation devaient signer des conventions avec l'Etat sur les modalités de transfert. En 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation devait être établi par l'Etat et les collectivités territoriales. Aucune expérimentation n'a toutefois été engagée dans le délai prescrit par la loi.

2. Une pratique déjà encadrée par la jurisprudence

Le recours aux expérimentations doit être concilié avec le respect d'un certain nombre de principes constitutionnels, au premier rang desquels figurent l'indivisibilité du territoire et l'égalité des citoyens devant la loi, énoncés à l'article premier de la Constitution. En effet, cette pratique porte clairement atteinte au principe d'égalité, puisque le droit diffère pendant la période transitoire selon les parties du territoire.

Avant la révision constitutionnelle, le Conseil d'Etat¹ puis le Conseil constitutionnel² avaient fixé les conditions de sa légalité :

- l'expérimentation devait être **limitée dans le temps** ;
- elle devait avoir pour objectif **l'application générale, à terme**, du dispositif ;
- le législateur devait « *définir précisément la nature et la portée des expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification ou à leur abandon.* »

Il est des domaines, en particulier ceux qui ont trait aux **libertés publiques**, dans lesquels le Conseil constitutionnel veillait à une **stricte application du principe d'égalité**. Ainsi a-t-il posé le principe selon lequel une même catégorie d'infractions, et donc de contrevenants, ne peut être jugée par des juridictions composées différemment³.

Telle est la raison pour laquelle les expériences envisagées dans le domaine de l'organisation judiciaire sont jusqu'à présent restées timides. Depuis 1998, le ministère de la justice a lancé l'expérimentation d'un guichet unique des greffes afin de simplifier la démarche du justiciable en lui offrant un point d'accueil centralisé et un point d'entrée procédural pour l'ensemble des juridictions situées sur un même site.

La révision constitutionnelle du 23 mars dernier devrait se traduire par une extension des possibilités d'expérimentation. S'agissant des collectivités territoriales, il convient de distinguer les expérimentations normatives, qui font l'objet du présent projet de loi organique, des expérimentations portant sur des transferts de compétences nouvelles dont la mise en œuvre ne suppose l'adoption d'aucune loi organique.

B. CLARIFIER LES TERMES DU DÉBAT

¹ Conseil d'Etat, 13 octobre 1967, *Peny* et Conseil d'Etat, 21 février 1968, *ordre des avocats de la cour d'appel de Paris*.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 93-322 du 28 juillet 1993.

³ Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975.

Le droit à l'expérimentation, reconnu par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et désormais inscrit aux articles 37-1 et 72 de la loi fondamentale, concerne aussi bien l'**Etat** que les collectivités territoriales.

En disposant que « *la loi ou le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* », l'article 37-1 de la Constitution donne aux expérimentations déjà conduites par l'Etat une base juridique plus solide et ouvre la faculté de tester des solutions dans des domaines nouveaux, en particulier celui de l'organisation judiciaire.

La mission d'information de votre commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice recommandait ainsi récemment d'expérimenter l'échevinage dans les juridictions civiles et pénales de droit commun, des assesseurs non professionnels au profil ciblé pouvant intervenir pour garantir une collégialité autour d'un juge professionnel unique¹.

S'agissant des **collectivités territoriales**, la Constitution leur donne la faculté non seulement de **bénéficier de transferts expérimentaux de compétences**, décidés par la loi, mais également de **modifier elles-mêmes les règles législatives et réglementaires qui en régissent l'exercice**.

Le présent projet de loi organique a pour objet exclusif, en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourront être habilités à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Point n'est ici question, en droit, des expérimentations concernant d'éventuels transferts de compétences aux collectivités territoriales. Celles-ci relèvent en effet de l'article 37-1 de la Constitution, dont la mise en œuvre ne suppose l'adoption d'aucune loi organique. Il reviendra ainsi au projet de loi de décentralisation, dont le Parlement pourrait être saisi avant la fin de l'année, de prévoir des transferts expérimentaux de compétences au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements, en s'inspirant de la démarche retenue pour le transfert aux régions de la responsabilité du transport ferroviaire régional de voyageurs ou, plus récemment, de la décentralisation de la gestion des fonds structurels européens.

En pratique, les conditions et la procédure définies par la loi organique pour qu'une collectivité territoriale puisse être habilitée à déroger aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de ses compétences devraient également s'appliquer aux demandes concernant des transferts expérimentaux de compétences. Elles s'inscrivent dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, antérieure à la révision

¹ *Recommandation n° 36 du rapport n° 345 (Sénat, 2001-2002), « quels métiers pour quelle justice ? », de M. Christian Cointat, au nom de la mission d'information de la commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice présidée par M. Jean-Jacques Hyest.*

constitutionnelle, concernant toute expérimentation.

De surcroît, il sera sans doute intéressant de mettre en place des expérimentations prévoyant à la fois le transfert de certaines compétences à des collectivités territoriales et de les autoriser à déroger aux règles qui en régissent l'exercice. Ainsi, les régions pourraient-elles, simultanément, se voir confier la gestion des collèges, en sus de celle de lycées, et être autorisées à modifier certaines dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de cette compétence afin de les adapter aux situations locales.

Inscrites dans une **même démarche**, sous-tendues par un **objectif commun**, les **expérimentations normatives et celles portant sur les transferts de compétences ne recouvrent cependant pas les mêmes enjeux et n'ont pas la même portée.**

Les secondes auront pour objet, conformément au principe de subsidiarité inscrit dans notre loi fondamentale par la révision constitutionnelle du 28 mars dernier, de déterminer le niveau le plus idoine pour l'exercice de telle ou telle compétence. Les collectivités territoriales seront toutefois tenues d'agir dans un cadre défini par les autorités nationales.

Les premières leur permettront d'élaborer elles mêmes les règles régissant l'exercice de leurs compétences et de les adapter à leurs spécificités. Ce droit à la spécificité ne constitue nullement une remise en cause de l'indivisibilité de la République et du principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il consacre au contraire la vocation des collectivités territoriales à incarner l'intérêt général et invite les autorités nationales, en particulier le législateur, à fixer les règles communes, déterminer les principes fondamentaux garantissant les mêmes droits aux citoyens, tout en laissant au pouvoir local le soin de les mettre en œuvre. N'est-ce pas paradoxalement l'application uniforme de règles détaillées à l'excès qui conduit à une aggravation des inégalités ?

C. ADOPTER SANS MODIFICATION LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le projet de loi organique dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale.

Depuis de trop longues années et avec l'aval du Conseil constitutionnel, les lois sont de plus en plus nombreuses, détaillées et complexes ; leurs dispositions sont changeantes et parfois contradictoires, alors qu'elles devraient, selon les termes mêmes de l'article 34 de la Constitution, « fixer des règles » et « déterminer des principes fondamentaux. »

De même, nombre de règlements ne sont plus des mesures générales et impersonnelles mais comportent une **profusion de règles qui brident les**

initiatives locales et s'avèrent inadaptées aux spécificités des différents territoires qui composent la France.

Les expérimentations locales constituent le meilleur moyen de desserrer ce carcan sans remettre en cause l'indivisibilité de la République et l'égalité des citoyens devant la loi.

Dans l'exercice de leurs compétences, les **collectivités territoriales sont en effet particulièrement à même d'apprécier l'adéquation des lois et des règlements à l'objet poursuivi**, d'identifier leurs éventuelles imperfections et de concevoir les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet. Telle est la raison pour laquelle il semble **opportun qu'elles puissent expérimenter elles-mêmes les modifications** qui pourraient être utilement apportées aux lois et règlements qui régissent l'exercice de leurs compétences.

La dérogation au principe d'égalité des citoyens devant la loi ne sera que temporaire puisque l'expérimentation aura vocation soit à être généralisée soit à être abandonnée.

Grâce au travail réalisé en amont par votre rapporteur et celui de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements pourront s'engager dans des expérimentations normatives sont définies avec suffisamment de précision par le texte issu de l'Assemblée.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le projet de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(chapitre III nouveau du titre unique du livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales, art. L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 nouveaux du code général des collectivités territoriales)

Expérimentation par les collectivités territoriales

Cet article a pour objet, en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourront être habilitées, selon les cas par la loi ou le règlement, à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Sur le plan formel, il tend à insérer un **chapitre III**, intitulé « **Expérimentation** », dans le titre unique (« *Libre administration des collectivités territoriales* ») du livre premier (« *Principes généraux de la décentralisation* ») de la première partie (« *Dispositions générales* ») du code général des collectivités territoriales. Ce chapitre ne comporterait pas de section mais **sept articles**, numérotés L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7.

Le projet de loi organique relatif au référendum local, en instance de deuxième lecture au Sénat, tend quant à lui à transformer le chapitre II, relatif à la « *coopération décentralisée* », en un chapitre IV, afin de le remplacer par un nouveau chapitre, intitulé « *Participation des électeurs aux décisions locales* » et composé d'une section unique consacrée au référendum local. Rappelons enfin que le premier chapitre de ce titre unique énonce les principes de la décentralisation.

Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution soumet la faculté, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences à un certain nombre de conditions :

- l'expérimentation sera subordonnée, selon les cas, à une habilitation législative ou réglementaire ;

- elle devra avoir un objet et une durée limités ;

- elle ne pourra porter que sur les dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;

- en tout état de cause, elle ne pourra avoir lieu lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Les articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 nouveaux du code général des collectivités territoriales ont pour objet de préciser ce cadre.

Article L.O. 1113-1 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Contenu de la loi d'habilitation

Cet article a pour objet de déterminer le contenu de la loi habilitant des collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, à certaines dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

Six mentions étaient exigées dans la rédaction initiale du projet de loi organique, destinées à définir l'objet de l'expérimentation, sa durée et les conditions requises pour pouvoir y participer.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réécrit cet article afin d'en clarifier le contenu.

- *L'objet de l'expérimentation*

En premier lieu, la loi d'habilitation devra définir l'**objet** de l'expérimentation et mentionner les **dispositions auxquelles il pourra être dérogé**.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi organique disposait que l'objet de l'expérimentation devrait être « **d'intérêt général** ». Comme le rappelait M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle, seul un motif d'intérêt général pourrait en effet justifier une dérogation, temporaire et expérimentale, au principe d'égalité.

L'Assemblée nationale a opportunément supprimé cette précision inutile. Toute disposition législative est en effet censée répondre à un objet d'intérêt général. En tout état de cause, nul n'est mieux placé que le législateur pour l'apprécier, le juge ne pouvant censurer que les erreurs manifestes d'appréciation.

En revanche, le présent article ne reprend pas la condition posée par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, exigeant que l'objet de l'expérimentation soit « **limité** ». La loi d'habilitation n'en devra pas moins respecter cette obligation lorsqu'elle mentionnera les dispositions législatives auxquelles les collectivités territoriales pourront déroger. Ainsi que le précise le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Michel Piron, elle devra en dresser une liste détaillée¹.

Il reviendra au Conseil constitutionnel d'apprécier l'ampleur des dérogations susceptibles d'être autorisées et d'indiquer si une loi d'habilitation pourra autoriser des collectivités territoriales à déroger, par exemple, au code forestier, à la loi « littoral » ou à la loi « montagne » dans leur ensemble, ou à certaines de leurs dispositions seulement, cette seconde hypothèse s'avérant la plus probable.

Le présent article ne rappelle pas non plus l'interdiction, prévue par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, d'engager une expérimentation lorsque sont en cause les **conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti**.

Relèvent notamment de la première catégorie : la liberté d'association, la liberté d'enseignement, la liberté de conscience, la liberté d'aller et venir, corollaire de la liberté individuelle, le droit d'asile, les droits de la défense, le droit d'agir en justice, la liberté d'expression, la liberté de communication, la liberté de la presse.

Figurent parmi les droits constitutionnellement garantis des droits économiques et sociaux tels que le droit à la protection de la santé, le droit de grève, la liberté syndicale, le droit au travail, la liberté d'entreprendre, le droit de propriété, les droits de la famille, l'intégrité du corps humain...

Lors des débats consacrés à la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, les membres du groupe communiste républicain et citoyen du Sénat et ceux du groupe communiste de l'Assemblée nationale avaient proposé d'interdire toute habilitation lorsque seraient en cause les conditions, et non pas les conditions « essentielles », d'exercice des libertés publiques. Cet adjectif a été maintenu après que M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, eut déclaré que les règles de procédure seraient ouvertes à l'expérimentation puisqu'elles ne touchaient pas à l'essentiel².

Comme le souligne M. Michel Piron, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale : « *d'origine jurisprudentielle, la définition des*

¹ Rapport n° 955 (Assemblée nationale XII^e législature) de M. Michel Piron au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, page 25.

² Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002, page 5618.

droits et libertés est appelée à évoluer ; il n'est dès lors pas paru judicieux d'opérer, dans la loi organique, une énumération des droits et libertés entrant dans le champ de la rédaction de la loi constitutionnelle ; il reviendra ainsi au Conseil constitutionnel, éventuellement saisi de la loi d'habilitation, d'apprécier si les dérogations ainsi autorisées portent atteinte à ces principes¹. »

Il convient enfin de rappeler que **les lois d'habilitation adoptées en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution auront pour objet de permettre aux collectivités territoriales de modifier, à titre expérimental, les conditions d'exercice de leurs compétences et non pas de leur en confier de nouvelles**. Les expérimentations concernant les transferts de compétences relèvent en effet de l'article 37-1 de la Constitution, dont la mise en œuvre ne nécessite pas l'adoption d'une loi organique.

Il n'en demeure pas moins qu'une même loi pourra bien évidemment, à titre expérimental, prévoir un transfert de compétences au profit de certaines collectivités territoriales et, dans le même temps, les autoriser à déroger aux dispositions législatives qui en régissent l'exercice.

- *La durée de l'expérimentation*

En deuxième lieu, la loi d'habilitation devra définir la **durée** de l'expérimentation, celle-ci ne pouvant toutefois excéder **cinq ans**, et préciser le **délai** dans lequel les collectivités territoriales pourront demander à en bénéficier.

Pour être concluante, une expérimentation doit en effet, d'une part, avoir une durée telle que sa portée puisse être évaluée mais que ses conséquences ne deviennent pas irréversibles, d'autre part, être engagée et achevée simultanément par les collectivités dont la candidature aura été retenue. Si l'on ne fixait qu'une durée maximale, sans imposer un délai pour engager l'expérimentation, cette dernière risquerait de ne jamais prendre fin : chaque année, une ou plusieurs nouvelles collectivités pourraient en effet demander à en bénéficier. Le travail d'évaluation s'en trouverait également compliqué.

Ainsi, les articles 104 et 105 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont-ils prévu, d'une part, qu'une expérimentation serait engagée dans un délai d'un an à compter de sa promulgation, afin de permettre aux régions de se voir confier la gestion de ports d'intérêt national et aux collectivités territoriales celle d'aérodromes civils, d'autre part, qu'elle serait close au 31 décembre 2006. De la même façon, l'article 111 de la loi du 27 février 2002 a ouvert aux collectivités territoriales la possibilité de demander, dans un délai de douze mois suivant sa

¹ *Rapport n° 955 (Assemblée nationale XII^e législature) de M. Michel Piron au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, page 25.*

promulgation, à exercer certaines compétences de l'Etat en matière culturelle, pour une durée ne pouvant excéder trois ans.

La rédaction initiale du projet de loi organique pouvait laisser croire que la loi d'habilitation ne serait pas tenue d'imposer aux collectivités territoriales un délai pour se porter candidates à l'expérimentation mais aurait la faculté d'en prévoir un, en tant que de besoin. L'Assemblée nationale a dissipé cette ambiguïté : il s'agira bien d'une obligation.

La durée de cinq ans prévue par le projet de loi organique constitue une **durée maximale**, susceptible d'être réduite par la loi d'habilitation. A l'inverse, le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales ouvre au législateur la **faculté**, par une nouvelle loi, **de prolonger l'expérimentation, pour une durée maximale de trois ans**, si l'évaluation de ses résultats en révélait la nécessité. Il est également prévu que le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi ayant pour objet de prolonger, de généraliser ou d'abandonner une expérimentation aurait pour effet de la proroger pendant une durée maximale d'un an à compter du terme fixé par la loi d'habilitation. La durée totale des expérimentations ne pourrait donc excéder neuf ans.

L'adoption de **la loi d'habilitation n'aura pas pour effet d'entraîner le dessaisissement du Parlement pendant la durée de l'expérimentation**, contrairement au mécanisme prévu par l'article 38 de la Constitution pour les ordonnances. Dans ce dernier cas, le Gouvernement bénéficie d'une délégation totale de compétence et peut, en application de l'article 41 de la Constitution, opposer l'irrecevabilité à toute proposition de loi et à tout amendement contraire à cette délégation. Les collectivités territoriales bénéficieront quant à elles, dans le cadre des expérimentations prévues par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, d'une délégation partielle de compétences. Le Parlement conservera la possibilité de supprimer ou de modifier les dispositions législatives auxquelles il aura autorisé les collectivités territoriales à déroger. Un tel cas de figure devrait toutefois être rare, puisque les expérimentations auront précisément pour objet de tester les évolutions possibles de la législation. On imagine mal le législateur décider une expérimentation puis la remettre en cause avant même d'en connaître le bilan. Toutefois, si tel était le cas, il lui appartiendrait de préciser les conséquences de la modification législative sur les conditions de la poursuite de l'expérimentation.

- *Les conditions requises pour bénéficier de l'habilitation*

En troisième et dernier lieu, la loi d'habilitation devra fixer les conditions requises pour qu'une collectivité territoriale puisse participer à l'expérimentation. Ces conditions devront être d'autant plus précises que, dès lors qu'elles seront remplies, l'habilitation sera de droit sur simple demande des collectivités candidates.

Le législateur devra tout d'abord préciser « *la nature juridique et les*

caractéristiques » des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation. L'**Assemblée nationale** a préféré cette rédaction à celle du projet de loi organique initial, aux termes de laquelle la loi d'habilitation devait déterminer, « *en fonction de leur nature juridique et de leurs caractéristiques, les catégories de collectivités territoriales* » auxquelles l'expérimentation s'appliquerait.

Ces deux rédactions ont pour objet de permettre au législateur non seulement de distinguer les catégories de collectivités territoriales habilitées à participer à l'expérimentation - communes, départements, régions, collectivités à statut particulier, collectivités d'outre-mer - mais également, au sein de ces catégories, d'établir des distinctions entre collectivités, en fonction par exemple de leur situation géographique, démographique ou financière...

L'exposé des motifs du projet de loi organique précise ainsi que « *ces catégories pourront comporter des collectivités territoriales répondant à des situations particulières telles que des villes dépassant un seuil de population, des communes de montagne, des collectivités situées sur le littoral...* ».

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, l'expression « *nature juridique* » permettra de distinguer non seulement les différentes catégories de collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier...) mais également, par exemple, les communes de leurs groupements ou les communes de 3.500 habitants et plus de celle de moins de 3.500 habitants.

Dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Michel Piron indique, à juste titre, que ces critères pourront - et même devront - être bien plus précis, afin d'éviter « *que des collectivités n'ayant pas la solidité juridique ou financière requise se portent candidates* », dans la mesure où le Gouvernement aura compétence liée pour l'établissement de la liste des collectivités territoriales habilitées à participer à l'expérimentation.

Il écrit par ailleurs que les collectivités territoriales habilitées à participer à l'expérimentation devront relever de la même catégorie juridique, estimant qu'« *il n'est pas envisageable de penser qu'une même expérimentation pourrait être conduite, par exemple, par un département et une commune, puisque l'expérimentation est une dérogation à la loi régissant une compétence donnée. Or il paraît exclu, compte tenu du principe de répartition par blocs de compétences entre collectivités qu'une même compétence soit exercée à différents niveaux¹.* »

Si cette préoccupation est tout à fait légitime, la rédaction retenue ne

¹ Rapport n° 955 (Assemblée nationale – XII^e législature) de M. Michel Piron au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, page 27.

semble pas lui donner satisfaction. Elle n'interdit en effet nullement au législateur de permettre à la fois à un département et une région de déroger à des dispositions législatives régissant une compétence partagée. Il est inutile de rappeler combien le principe fondateur des lois de décentralisation d'une répartition par blocs des compétences entre collectivités territoriales a été battu brèche au fil des ans.

Il appartiendra donc au législateur de décider, dans la loi d'habilitation, s'il entend permettre à des collectivités territoriales appartenant à des catégories différentes de déroger en même temps à des dispositions régissant l'exercice de compétences partagées ou, ce qui semble plus probable compte tenu de l'exigence évidente de cohérence des normes applicables, s'il confie cette faculté à des collectivités « chefs de file ».

Le projet de loi organique donne par ailleurs au *législateur la faculté, « en tant que de besoin » selon le texte initial, « le cas échéant »* selon la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, de déterminer les **cas** dans lesquels l'expérimentation pourra être entreprise. Cette disposition reprend les termes de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 autorisant la loi à procéder à des expérimentations, à condition « *de définir précisément la nature et la portée de l'expérimentation et les cas dans lesquels celle-ci peut être entreprise.* » Selon les indications communiquées à votre rapporteur, cette précision a pour objet d'autoriser le législateur à circonscrire le champ de l'expérimentation en fonction de situations matérielles.

L'initiative de la loi d'habilitation reviendra uniquement au Premier ministre et aux parlementaires, conformément à l'article 39 de la Constitution, mais ces derniers seront informés des propositions émanant des collectivités territoriales par le rapport annuel du Gouvernement au Parlement prévu par le texte proposé pour insérer un article L.O.1113-5 dans le code général des collectivités territoriales.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O.1113-1 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1113-2 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Procédure d'habilitation

Cet article a pour objet de déterminer la procédure suivant laquelle les collectivités territoriales pourront être habilitées à déroger, à titre expérimental, à certaines dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

La demande d'habilitation pourra être formulée par toute collectivité

territoriale remplissant les conditions requises par la loi autorisant l'expérimentation, visée à l'article L.O.1113-1 du code général des collectivités territoriales.

Elle prendra la forme d'une **délibération motivée** de son assemblée délibérante, transmise au représentant de l'Etat dans le délai prévu par cette même loi d'habilitation.

Le **représentant de l'Etat** devra alors adresser la demande, en l'accompagnant de ses **observations**, au ministre chargé des collectivités territoriales.

Enfin, il reviendra au Gouvernement, d'une part, de vérifier le respect des conditions légales, d'autre part, de publier, par **décret**, la **liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation**. La rédaction initiale du projet de loi organique prévoyait que le Gouvernement publierait la liste des collectivités territoriales autorisées à « déroger à la loi ». L'**Assemblée nationale**, sur proposition de sa commission des Lois acceptée par le Gouvernement, a souhaité éviter de donner le sentiment que les collectivités territoriales disposeraient d'une habilitation générale à déroger à la loi.

Les députés ont par ailleurs supprimé une mention inutile, toujours sur proposition de leur commission des Lois et avec l'accord du Gouvernement.

La rédaction de cet article implique que le Gouvernement aura **compétence liée** : il sera tenu de faire droit aux demandes de toutes les collectivités remplissant les conditions posées par la loi d'habilitation. L'obligation d'une motivation de leur demande imposée aux collectivités candidates n'est pas pour autant dépourvue d'intérêt : elle permettra au Gouvernement d'apprécier plus aisément si les conditions requises pour participer à l'expérimentation sont remplies, celles-ci risquant de s'avérer parfois ambiguës, et facilitera le travail d'évaluation.

Ces dispositions sont conformes au **principe du volontariat**, mis en exergue lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle du 28 mars dernier : seules participeront à l'expérimentation les collectivités ayant déposé une demande en ce sens et l'habilitation ne pourra leur être refusée dès lors qu'elles rempliront les conditions posées par la loi.

M. Michel Piron souligne ainsi, dans son rapport au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, que le Gouvernement serait tenu de lancer une expérimentation quand bien même une seule collectivité territoriale s'y porterait candidate.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O.1113-2 dans le code général des

collectivités territoriales **sans modification.**

Article L.O. 1113-3 nouveau
du code général des collectivités territoriales
**Entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales dérogeant
à des dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences**

Cet article a pour objet de déterminer les conditions d'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales dérogeant à certaines dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

En règle générale, les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé, selon les cas, à leur publication ou affichage¹ ou à leur notification aux intéressés². Le Conseil d'Etat a ainsi souligné que le délai de recours contre un acte administratif ne commençait à courir qu'à compter de la date à laquelle il était régulièrement porté à la connaissance de ses destinataires³.

Les décisions individuelles doivent ainsi faire l'objet d'un double mode de publicité : la notification, qui fait courir le délai à l'égard des destinataires⁴, et l'affichage qui fait courir le délai à l'égard des tiers⁵.

Les actes réglementaires des communes de 3.500 habitants et plus, des départements et des régions doivent être publiés dans un **recueil des actes administratifs**⁶.

Pour être exécutoires, nombre d'actes doivent, de surcroît, avoir été transmis au représentant de l'Etat. La liste de ces actes figure aux articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit des délibérations des assemblées locales, des actes relevant d'un pouvoir de police, des actes réglementaires, des conventions relatives aux marchés, aux emprunts ou aux concessions et affermages de services publics locaux, des principales décisions individuelles concernant les agents territoriaux, des ordres de réquisition du comptable, des décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par des sociétés d'économie mixtes locales pour le compte d'une collectivité territoriale et, s'agissant des communes, de diverses dispositions relatives à

¹ L'article 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a reconnu l'affichage comme un mode de publicité suffisant, au même titre que la publication, pour rendre exécutoires les actes des collectivités territoriales. Il a par ailleurs consacré la possibilité d'assurer la publicité de ces actes, à titre complémentaire et non exclusif, sur support numérique.

² Articles L. 2131-1, L. 2131-3, L. 3131-1, L. 3131-4, L. 4141-1 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales.

³ Conseil d'Etat, 19 février 1993, Nainfa.

⁴ Conseil d'Etat, 12 juin 1998, Mme Lemaire.

⁵ Conseil d'Etat, 11 octobre 1957, Pierrotet.

⁶ Articles L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales.

l'urbanisme.

Aux termes du présent article, les actes des collectivités territoriales dérogeant, à titre expérimental, à certaines dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences devraient, pour devenir exécutoires :

- d'une part, être **transmis au représentant de l'Etat** dans la collectivité territoriale, afin qu'il exerce le contrôle de légalité dans les conditions définies par le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-4 dans le code général des collectivités territoriales ;

- d'autre part, être **publiés au *Journal officiel*** de la République française, leur entrée en vigueur étant subordonnée à cette publication.

Le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales tend à soumettre aux mêmes conditions les actes des collectivités territoriales dérogeant à titre expérimental à des dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

Le présent article précise opportunément que seuls seraient concernés par cette double obligation les **actes à caractère général et impersonnel**, c'est-à-dire les actes modifiant ou supprimant une disposition législative, et non les actes individuels pris sur leur fondement, dont le régime juridique resterait inchangé.

S'agissant des modalités de la publication, il est simplement indiqué que ces actes feraient l'objet d'une publication au *Journal officiel* après leur transmission au représentant de l'Etat.

Cette précision s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a censuré, dans une décision du 25 février 1982, une disposition rendant les actes des collectivités territoriales exécutoires de plein droit « *avant même leur transmission au représentant de l'Etat, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur* », considérant que ses prérogatives en matière de contrôle administratif et de respect des lois, reconnues au dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, ne pouvaient être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement.

Elle laisse entendre qu'il incomberait au préfet, en pratique, de déterminer les actes relevant du champ de l'expérimentation et de les transmettre au Secrétariat général du Gouvernement, afin que ce dernier les fasse publier au *Journal officiel* des lois et décrets.

Il importe de souligner, à l'instar de M. Michel Piron, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, que cette procédure n'a en aucun cas pour objet et ne saurait avoir pour effet de conférer au représentant de l'Etat un droit de contrôle *a priori* de la légalité de l'acte et, ainsi, de rétablir une forme de tutelle sur les collectivités territoriales ayant recours à

l'expérimentation.

Le rôle du préfet se limitera, à ce stade de la procédure, à celui d'un intermédiaire. Il exercera le contrôle de légalité, dans les conditions prévues par le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-4 dans le code général des collectivités territoriales, une fois que l'acte aura été publié.

Si inhabituelle soit-elle, l'obligation d'une publication au *Journal officiel* des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences semble pleinement justifiée.

Dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel, a considéré, d'une part, que l'**accessibilité** et l'**intelligibilité de la loi** constituaient un objectif de valeur constitutionnelle, d'autre part, que « *l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables* ».

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration dispose ainsi, dans son article 2, que « *Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.* »

Pour les expérimentations impliquant des dérogations aux dispositions législatives, il s'avère donc indispensable de prévoir des formes de publicité comparables à celles prévues pour la loi.

Au demeurant, les lois du pays adoptées par le Congrès de Nouvelle-Calédonie sont publiées non seulement au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie mais également au *Journal officiel* de la République.

L'article L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales prévoit, quant à lui, la publication au *Journal officiel* des propositions, demandes et avis de l'Assemblée de Corse concernant l'adaptation des dispositions réglementaires nationales aux spécificités de l'île.

L'obligation d'une publication au *Journal officiel* des actes à caractère général et impersonnel des collectivités territoriales dérogeant à la loi ne les dispensera pas de l'accomplissement des formalités de publicité de droit commun, en particulier la publication au recueil des actes administratifs.

Sur proposition de sa commission des Lois acceptée par le Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a imposé que ces actes mentionnent leur **durée de validité**. Cette précision, destinée elle aussi à garantir

l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme expérimentale, selon les termes de M. Michel Piron, rapporteur, s'avère d'autant plus indispensable que le projet de loi organique n'indique nulle part que les mesures prises par les collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation cessent de produire leurs effets une fois cette dernière expirée. Le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales dispose en effet, d'une part, que le législateur a la possibilité de prolonger, de maintenir et de généraliser ou d'abandonner l'expérimentation, d'autre part, que cette dernière ne peut être poursuivie en l'absence de décision de sa part. En revanche, il ne précise pas que, dans ce cas, le droit antérieur à l'expérimentation redevient applicable. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale permet de dissiper toute ambiguïté sur le caractère temporaire des normes édictées par les collectivités territoriales dans le domaine législatif ou réglementaire.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1113-3 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1113-4 nouveau
du code général des collectivités territoriales
**Suspension, sur déféré préfectoral, de l'exécution des actes
des collectivités territoriales dérogeant à la loi**

Cet article a pour objet de prévoir la suspension de droit, sur demande du représentant de l'Etat, des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences qui, en application de l'article L.O. 1113-3 du code général des collectivités territoriales, devraient obligatoirement lui être transmis.

Le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales tend à soumettre aux même régime les actes des collectivités territoriales dérogeant à titre expérimental à des dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

1. La soumission au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences

Le préfet aurait tout d'abord la faculté de déférer au juge administratif les actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences.

La question de la **place dans la hiérarchie des normes** des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre de ces expérimentations et du contrôle auxquels ils devaient être soumis a été posée lors des débats consacrés à la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la

République. Intervenant dans le domaine législatif, devaient-ils relever du contrôle du Conseil constitutionnel ou de celui du juge administratif ?

Votre commission des Lois avait alors considéré que ces actes, y compris ceux qui dérogeraient à des dispositions législatives, resteraient des **actes administratifs** susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif et soumis au respect tant de la Constitution et de la loi organique que des principes généraux du droit¹.

Cette analyse fut confirmée par M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, lors des débats à l'Assemblée nationale : « à la différence de ce qui était prévu par les accords de Matignon [pour la Corse], qui envisageaient un transfert du pouvoir législatif en 2004, lorsque le législateur autorisera une dérogation, les actes pris dans ce cadre par une collectivité territoriale auront un caractère réglementaire. La philosophie du Gouvernement sur cette question est profondément différente de celle du gouvernement précédent² ».

Leur régime juridique peut ainsi être comparé à celui des ordonnances prises par le Gouvernement en application de l'article 38 de la Constitution. Tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par une loi, ces dernières demeurent des actes administratifs, susceptibles de recours pour excès de pouvoir³ devant le Conseil d'Etat. Celui-ci vérifie leur conformité à la loi d'habilitation et, si celle-ci ne fait pas écran, à la Constitution, aux engagements internationaux et aux principes généraux du droit⁴.

De la même façon, tant que les mesures prises à titre expérimental n'auront pas été validées par la loi prévue par le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales, elles demeureront des actes administratifs susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

La faculté reconnue au préfet de déférer au juge administratif les actes d'une collectivité territoriale dérogeant aux dispositions législatives régissant l'exercice de ses compétences est implicite dans la rédaction du projet de loi organique. Elle se déduit de la disposition permettant au représentant de l'Etat d'assortir son recours d'une demande de suspension.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a confirmé que les actes pris dans le cadre des expérimentations normatives autorisées par le quatrième alinéa de

¹ Rapport n° 27 (Sénat, 2002-2003) de M. René Garrec, président de la commission des Lois du Sénat, page 107.

² Journal Officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002, page 5621.

³ Décision du 8 août 1985 du Conseil constitutionnel.

⁴ Conseil d'Etat, 4 novembre 1996, Association de défense de sociétés de course des hippodromes de province.

l'article 72 de la Constitution seraient soumis aux règles de contrôle applicables aux délibérations et aux actes des collectivités territoriales. M. Michel Piron, rapporteur, a donc retiré en séance publique un amendement de la commission des Lois de l'Assemblée ayant pour objet de le prévoir explicitement.

En revanche, l'**Assemblée nationale**, sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, a précisé que les recours devraient être portés devant le **tribunal administratif**.

Votre rapporteur observe que l'article 74 de la Constitution confie au Conseil d'Etat le contentieux des actes des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative intervenant dans le domaine de la loi. L'article 73 de la loi fondamentale renvoie quant à lui à une autre loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les départements et régions d'outre-mer pourront eux aussi déroger, à titre pérenne, à des dispositions législatives. Le projet de loi organique en préparation devra notamment déterminer quelle sera la juridiction compétente pour examiner les recours dirigés contre ces actes.

Considérant que l'expérimentation normative a notamment pour objet de rendre aux lois leur solennité et de laisser au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales une plus grande latitude pour régler des situations différentes, votre commission des Lois approuve le choix effectué par l'Assemblée nationale de confier aux tribunaux administratifs le contentieux des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Une telle solution est conforme au mouvement de la décentralisation et ces juridictions disposeront de la faculté de saisir le Conseil d'Etat, dans les conditions prévues à l'article L. 113-1 du code de justice administrative, d'une question préjudicielle en cas de difficulté.

2. La suspension automatique, sur demande du préfet, des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences

En second lieu, le préfet aura la faculté d'assortir son recours en annulation d'une demande de **suspension**. L'exécution de l'acte déféré sera alors automatiquement interrompue jusqu'à ce que le juge des référés¹ ait statué. Celui-ci disposera d'un délai d'**un mois** pour se prononcer sur la demande de suspension, au delà duquel l'acte redeviendra exécutoire.

Cette procédure de suspension automatique, sur demande du

¹ Selon les termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative, le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et doit se prononcer dans les meilleurs délais.

Sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet parmi ceux ayant une ancienneté d'au moins deux ans et au moins le grade de premier conseiller.

représentant de l'Etat, va à l'encontre du principe fondamental du caractère exécutoire des décisions administratives. Elle n'est cependant pas inédite.

Dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, le Conseil constitutionnel avait censuré les dispositions de l'article 83 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. En ayant pour effet de permettre au représentant de l'Etat de provoquer, à tout moment et pendant un délai de trois mois, la suspension des actes des collectivités locales dans des domaines importants relevant de leurs compétences, jusqu'à ce que le juge administratif ait statué définitivement sur le recours en annulation, ces dispositions portaient en effet atteinte au principe de libre administration de ces collectivités.

Toutefois, le quatrième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales prévoit la suspension de droit, à l'initiative du préfet, de l'exécution des actes des communes en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public. Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours pour formuler sa demande de suspension et le juge des référés d'un délai d'un mois pour se prononcer, au-delà duquel l'acte redevient exécutoire.

Il en va de même, aux termes de l'article L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales, des délibérations de l'Assemblée de Corse ayant pour objet d'adapter des dispositions réglementaires aux spécificités de l'île.

S'agissant des autres actes des collectivités territoriales, les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales reconnaissent au représentant de l'Etat la faculté d'assortir son recours en annulation d'une demande de suspension et prévoient qu'il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Le juge des référés, c'est-à-dire le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui, doit statuer dans un délai d'un mois, ramené à quarante-huit heures lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle. Dans ce cas, sa décision est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat, alors qu'aux termes de l'article L. 523-1 du code de justice administrative, le juge des référés statue habituellement en dernier ressort.

Votre commission des Lois estime que la suspension automatique des actes des collectivités territoriales dérogeant aux dispositions législatives et, aux termes du texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales, réglementaires régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales s'avère justifiée compte tenu des conséquences potentielles de ces actes.

Bien évidemment, l'action du préfet n'empêchera pas tout requérant

ayant intérêt à agir de former un recours contre les actes des collectivités territoriales pris dans le cadre de l'expérimentation et d'assortir ce recours d'une demande de suspension, dans les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

L'exposé des motifs du projet de loi organique précise également que le représentant de l'Etat pourra présenter une nouvelle demande de suspension, dans les conditions de droit commun, en l'absence de décision du juge des référés dans le délai d'un mois.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1113-4 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1113-5 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Evaluation de l'expérimentation

Cet article a pour objet de déterminer les conditions d'évaluation de l'expérimentation.

En premier lieu, le Gouvernement devrait remettre au Parlement, avant l'expiration de la durée de l'expérimentation, un **rapport** assorti des observations des collectivités territoriales y ayant participé. Ce document devrait exposer les **effets des mesures prises par les collectivités** en ce qui concerne notamment :

- le coût et la qualité des services rendus aux usagers ;
- l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ;
- leurs incidences financières et fiscales.

Ce rapport est destiné à éclairer les parlementaires sur les suites à donner à l'expérimentation, le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales leur reconnaissant la faculté de la prolonger, de la généraliser ou de l'abandonner.

De plus, chaque année, le Gouvernement devrait remettre au Parlement un **rapport** retraçant l'ensemble des **demandes d'expérimentation** qui lui auraient été adressées ainsi que les suites qui leur auraient été réservées.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a prévu que ce rapport annuel devrait :

- d'une part, dresser le bilan des **demandes d'habilitation** présentées par les collectivités territoriales en application d'une loi autorisant une expérimentation normative ;

- d'autre part, retracer les **propositions d'expérimentation** que les collectivités territoriales et leurs groupements pourraient formuler en vue de la mise en place d'expérimentations nouvelles.

Le Gouvernement devrait exposer, dans le rapport, les suites réservées à ces demandes d'habilitation et propositions d'expérimentation.

Votre rapporteur tient à souligner que l'évaluation constitue l'indispensable corollaire de toute expérimentation. Elle seule permet de vérifier la pertinence des hypothèses retenues, d'adapter les solutions initialement envisagées, de prendre en compte d'éventuelles conséquences imprévues.

Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs fait une condition de la constitutionnalité des expérimentations, « *considérant qu'il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations [...] de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles [...]; que, toutefois, il lui incombe alors de définir [...] les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon* ». Dans cette décision n° 93-329 du 13 janvier 1994, il a ainsi annulé la disposition en cause, au motif que l'évaluation instaurée par le législateur était facultative et non obligatoire.

Si cette obligation d'évaluation ne figure pas explicitement au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, elle a néanmoins été maintes fois rappelée lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1113-5 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1113-6 nouveau
du code général des collectivités territoriales
Suites réservées à l'expérimentation

Cet article a pour objet de déterminer les suites réservées à l'expérimentation.

En premier lieu, une nouvelle loi devrait, avant l'expiration de chaque expérimentation, retenir l'une des **trois options** suivantes :

- la prolongation ou la modification de l'expérimentation, pour une durée ne pouvant excéder trois ans ;

- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;

- l'abandon de l'expérimentation.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'**Assemblée nationale** a logiquement précisé que l'adoption d'une nouvelle loi déterminant les suites de l'expérimentation devrait intervenir au vu de son évaluation.

Ces trois possibilités s'inscrivent dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle l'expérimentation n'a de sens que si elle constitue le prélude à l'adoption de règles nouvelles.

La prolongation de l'expérimentation peut s'avérer nécessaire en raison soit de la trop grande brièveté du délai initial soit de l'apparition de conséquences imprévues. Le délai supplémentaire ne doit pas pour autant être trop long, sous peine de rendre irréversibles les mesures prises à titre expérimental et d'introduire des disparités dans le droit applicable sur le territoire national, qui seraient contraires au principe d'égalité.

Le succès de l'expérimentation pourra conduire le législateur soit à généraliser, à titre pérenne, les mesures prises par une collectivité à titre expérimental, soit à élaborer une norme nouvelle faisant la synthèse des différentes règles retenues par les collectivités territoriales.

Lorsqu'elles relèveront du domaine réglementaire, les dispositions adoptées par chaque collectivité pourront par ailleurs être maintenues, le législateur se contentant alors de tracer un cadre pour l'exercice du pouvoir réglementaire local.

Une fois le cadre commun tracé par le législateur, assurant l'égalité des citoyens devant la loi, pourquoi ne pas laisser au pouvoir réglementaire local le soin de fixer des modalités d'application adaptées aux spécificités de chaque territoire ?

Votre commission des Lois en était persuadée et avait proposé, lors de l'examen en première lecture de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, de modifier l'article 21 de la Constitution afin de séparer clairement le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales de celui du Premier ministre. Le législateur aurait ainsi pu renvoyer au pouvoir réglementaire local, à l'exclusion de celui du Premier ministre, le soin de déterminer les modalités d'application de telle ou telle disposition législative.

Cette proposition n'ayant pas abouti, le pouvoir réglementaire national conservera la faculté de préciser à tout moment les conditions d'application d'une loi. Les mesures prises à titre expérimental par les

collectivités territoriales n'en pourront pas moins, le cas échéant, être « délégalisées » et maintenues, à titre pérenne, dans le cadre du pouvoir réglementaire local d'application des lois.

Si des mesures adoptées à titre dérogatoire devaient être maintenues, sans pouvoir être transposées sur l'ensemble du territoire national ni relever de la compétence du pouvoir réglementaire local, le législateur aurait la faculté, en application de l'article 72 de la Constitution, de doter d'un statut particulier la collectivité territoriale les ayant adoptées.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, déclarait ainsi à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, à propos d'une expérimentation réussie mais ne pouvant être généralisée¹ : *« ayant une durée limitée, elle risque en effet d'être interrompue alors qu'elle fonctionnait bien, ce qui serait un peu absurde. Par ailleurs, sa généralisation à d'autres régions ou à d'autres collectivités territoriales n'aurait aucun sens. En fait, la dernière loi sur la Corse a parfaitement traité ce problème, puisqu'elle permet au législateur de passer par le statut particulier. Néanmoins, cette solution devra demeurer l'exception parce qu'il n'est pas question de construire une France disparate ».*

Enfin, il importe de permettre au législateur de tirer les leçons d'un échec, d'abandonner une expérimentation et de rétablir l'application de la norme commune sur le territoire des collectivités territoriales habilitées à y déroger, le cas échéant en prévoyant un dispositif transitoire. La réversibilité de l'expérimentation ne devra pas conduire pour autant à une remise en cause des « droits acquis » sous l'empire de la norme expérimentale, par exemple l'obtention d'un permis de construire.

En deuxième lieu, le présent article prend en compte l'**hypothèse où aucune loi ne serait adoptée pour déterminer les suites de l'expérimentation** : son dernier alinéa précise opportunément que l'expérimentation ne pourrait être poursuivie au delà du terme fixé par la loi d'habilitation.

Tout comme dans le cas d'une loi expresse d'abandon, les actes dérogatoires à caractère général et impersonnel, adoptés à titre expérimental par les collectivités territoriales, deviendraient caducs, seules restant valides les mesures individuelles prises sur leur fondement. L'Assemblée nationale a ainsi prévu, dans le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-3 dans le code général des collectivités territoriales, que ces actes à caractère général et impersonnel devraient porter mention de la durée de leur validité. Cette précision était d'autant plus justifiée que, sans elle, les citoyens n'eussent pas

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002, page 5620.

été informés du rétablissement de l'application de la règle de droit commun.

En troisième et dernier lieu, afin d'assurer la sécurité juridique des expérimentations et de ne pas faire dépendre leur sort de l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire, le présent article prévoit que **le dépôt d'un projet de loi ayant pour objet de prolonger, de modifier, de maintenir, de généraliser ou d'abandonner l'expérimentation aurait pour effet de la proroger pendant une durée maximale d'un an**. Cette prorogation devrait faire l'objet d'une publication au *Journal officiel*.

L'exposé des motifs du projet de loi organique explique ainsi que « *dans un souci de sécurité juridique, cet article prévoit une période de transition jusqu'à la décision du législateur* ». Pendant cette période, non seulement les mesures déjà prises par les collectivités territoriales resteraient en vigueur, mais elles pourraient en adopter de nouvelles.

Sur proposition de sa commission des Lois acceptée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu que le **dépôt d'une proposition de loi** ayant pour objet de prolonger, de modifier, de maintenir, de généraliser ou d'abandonner une expérimentation aurait **pour effet**, à l'instar de celui d'un projet de loi ayant l'un de ces objets, de la **proroger dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation**, mention devant être faite de cette prorogation au *Journal officiel*. Cette prolongation d'un an s'ajouterait à la prolongation de trois ans susceptible d'être décidée par le législateur.

Ce dispositif original s'inspire de celui de l'article 38 de la Constitution, aux termes duquel les ordonnances « *deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ». Toutefois, le dépôt du projet aurait pour conséquence de prolonger la durée de l'expérimentation alors que, dans le cas des ordonnances, il ne fait que modifier la nature juridique des mesures prises.

La loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques a quant à elle prévu, dans son article premier, la suspension de certaines dispositions du code du commerce et du code du travail pour une durée de dix-huit mois, cette suspension étant susceptible d'être maintenue pour un an en cas de dépôt d'un projet de loi au cours de cette période. La mention de la date du dépôt du projet de loi maintenant la suspension fera l'objet d'un avis publié au *Journal officiel*.

S'il paraît singulier que des dispositions législatives puissent être prorogées non pas par l'adoption d'une autre loi mais par le simple dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi, le dispositif introduit par le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales n'est donc pas sans précédent. Il se justifie par un impératif de

sécurité juridique et ses conséquences seront limitées dans la mesure où la durée maximale de prolongation sera d'un an, le législateur gardant la possibilité, soit par le biais de l'ordre du jour prioritaire, soit par celui de l'ordre du jour complémentaire, de réduire ce délai en examinant plus rapidement le projet ou la proposition de loi. Néanmoins, dans la mesure où la loi du 3 janvier 2003 n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel, on ne peut préjuger sa décision sur le présent projet de loi organique.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Article L.O. 1113-7 nouveau
du code général des collectivités territoriales
**Dérogation aux dispositions réglementaires régissant l'exercice
des compétences des collectivités territoriales**

Cet article a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourraient être habilitées à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Il procède par renvoi aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux expérimentations dans le domaine législatif.

L'habilitation serait délivrée par un **décret en Conseil d'Etat**. Ce décret devrait comporter les mentions imposées aux lois d'habilitation par l'article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales, et préciser l'objet de l'expérimentation, sa durée et le délai dans lequel les collectivités territoriales pourraient demander à y participer, ainsi que les conditions requises pour obtenir l'habilitation.

La procédure d'habilitation serait identique à celle prévue par l'article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales en matière de dérogation aux dispositions législatives régissant l'exercice des compétences des collectivités locales.

De même, le régime des actes adoptés par les collectivités territoriales dans le domaine réglementaire et les conditions d'exercice du contrôle de légalité seraient identiques à ceux des actes pris dans le domaine de la loi, respectivement définis aux articles L.O. 1113-3 et L.O. 1113-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales.

En revanche, les modalités d'**évaluation** des expérimentations seraient fixées par le décret d'habilitation. Le Parlement ne serait pas informé au cas par cas des suites de chaque expérimentation ; il serait simplement destinataire d'un bilan récapitulatif de l'ensemble des évaluations concernant les

expérimentations normatives dans le domaine réglementaire.

Enfin, il est indiqué que l'expérimentation ne pourrait être poursuivie au-delà du délai prévu par le décret d'habilitation si un nouveau décret en Conseil d'Etat ne prévoyait, dans les conditions prévues par le texte proposé pour insérer un article L.O. 1113-6 dans le code général des collectivités territoriales, sa prolongation, sa modification, son maintien, sa généralisation ou son abandon. Point n'est besoin de prévoir, comme pour les expérimentations législatives, un dispositif qui s'apparenterait à celui de la prorogation automatique en cas de dépôt d'un projet de loi, la question de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées ne se posant pas.

L'intérêt d'une expérimentation dans le domaine réglementaire est limité, puisque la plupart des dispositions régissant les collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi.

Néanmoins, comme le souligne M. Michel Piron, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, *«une telle expérimentation peut être pertinente si elle est faite concomitamment à une expérimentation législative dans un domaine donné, conférant ainsi aux collectivités locales candidates la pleine maîtrise du corpus normatif régissant une compétence¹.»*

Votre commission des Lois vous demande d'adopter le texte proposé par cet article pour insérer un article L.O. 1113-7 dans le code général des collectivités territoriales **sans modification**.

Elle vous propose d'adopter l'article premier du projet de loi organique **sans modification**.

Article 2

(art. L.O. 5111-5 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Possibilité pour les établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales de participer à des expérimentations normatives

Cet article a pour objet d'insérer un article L.O. 5111-5 dans le code général des collectivités territoriales, afin de permettre aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales de déroger, dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.

A l'initiative du Sénat et de nos collègues Daniel Hoeffel et Jean-Claude Gaudin, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a ouvert aux groupements de collectivités territoriales le bénéfice du droit à l'expérimentation normative.

Le projet de loi organique précise le champ de cette faculté en la

¹ Rapport n° 955 (Assemblée nationale, XII^e législature) de M. Michel Piron, rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, page 39.

limitant aux établissements regroupant exclusivement des collectivités territoriales. En seraient ainsi privés les syndicats mixtes dits « ouverts », composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale, et les syndicats mixtes dits « fermés », qui regroupent des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales.

L'ensemble des autres groupements de collectivités territoriales pourrait bénéficier de la faculté de déroger à titre expérimental à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Les débats parlementaires montrent que le Constituant a ouvert cette possibilité en ayant à l'esprit les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui constituent les structures les plus intégrées de coopération intercommunale ; néanmoins, en l'absence de précision formelle dans la Constitution, il paraissait difficile d'opérer une telle distinction dans la loi organique. Il reviendra aux lois ou décrets d'habilitation de déterminer les critères pertinents de participation à l'expérimentation, au vu notamment des compétences transférées par les communes et des modalités de financement du groupement.

La rédaction de l'article 2 a le mérite de la simplicité ; il n'a pas été jugé utile de décliner pour les groupements les articles de la loi organique applicables aux collectivités territoriales. Ils sont transposables sans difficulté, sous réserve néanmoins de préciser que c'est à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale qu'il reviendra de prendre une délibération motivée pour se porter candidat à l'expérimentation.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter l'article 2 **sans modification.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la commission
Code général des collectivités territoriales	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	<i>La commission propose d'adopter le présent projet de loi organique sans modification.</i>
Livres I ^{er} — Principes généraux de la décentralisation	Dans le titre unique du livre I ^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est <i>ajouté après le chapitre II</i> un chapitre III intitulé « <i>Expérimentation</i> » ainsi rédigé :	Dans... ...il est <i>inséré</i> un chapitre III ainsi rédigé :	
Titre unique — Libre administration des collectivités territoriales			
Constitution du 4 octobre 1958			
<i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.			
Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.	« Chapitre III	(Alinéa <i>sans</i> modification).	
	« Expérimentation	(Alinéa <i>sans</i> modification).	
Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un			

Texte de référence —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Proposition de la commission —
<p>pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.</p> <p>Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.</p> <p>Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.</p> <p>Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat,</p>	<p>« Art. L.O. 1113-1. — La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet d'intérêt général et la durée de l'expérimentation qui ne peut excéder cinq ans ; elle mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé ; elle précise en tant que de besoin les cas dans lesquels celle-ci peut être entreprise ainsi que le délai dans lequel le bénéfice de l'expérimentation peut être demandé ; elle détermine, en fonction de leur nature juridique et de leurs caractéristiques, les catégories de collectivités territoriales auxquelles elle s'applique.</p>	<p>« Art. L.O. 1113-1. — La loi...</p> <p>... l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne ...</p> <p>... dérogé.</p> <p>« La loi précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation.</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la commission
<p>représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</p>	<p>« Art. L.O. 1113-2. — Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi mentionnée à l'article L.O. 1113-1 <i>et pour laquelle la loi a ouvert une possibilité de dérogation</i>, peut demander, dans le délai prévu à l'article précédent, par une délibération motivée de son assemblée délibérante, à bénéficier de l'expérimentation mentionnée par cette loi. Sa demande est transmise au représentant de l'Etat qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à déroger à la loi.</p>	<p>« Art. L.O. 1113-2. — Toute collectivité... ...L.O. 1113-1, peutautorisées à <i>participer</i> à l'expérimentation.</p>	
	<p>« Art. L.O. 1113-3. — Les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives font l'objet, après leur transmission au représentant de l'Etat, d'une publication au <i>Journal officiel</i> de la République française. Leur entrée en vigueur est subordonnée à cette publication.</p>	<p>« Art. L.O. 1113-3. — Les actes... ...législatives <i>mentionnent leur durée de validité. Ils</i> font l'objet...</p>	
	<p>« Art. L.O. 1113-4. — Le représentant de l'Etat peut assortir un recours dirigé</p>	<p>...publication. « Art. L.O. 1113-4. — Le représentant de l'Etat...</p>	

Texte de référence —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Proposition de la commission —
	<p>contre un acte pris en application du présent chapitre d'une demande de suspension; cet acte cesse alors de produire ses effets jusqu'à ce que le <i>juge administratif</i> ait statué sur cette demande. Si le <i>juge administratif</i> n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire.</p> <p>« Art. L.O. 1113-5. — Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement, aux fins d'évaluation, un rapport assorti des observations des collectivités territoriales qui ont participé à l'expérimentation. Ce rapport expose les effets des mesures prises par ces collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'Etat ainsi que leurs incidences financières et fiscales.</p> <p>« Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des demandes <i>d'expérimentation</i> qui lui ont été adressées, ainsi que les suites qui leur ont été réservées.</p> <p>« Art. L.O. 1113-6. — Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, la loi détermine selon le cas :</p>	<p>... le <i>tribunal administratif</i> ...</p> <p>...demande. Si le <i>tribunal administratif</i> ...</p> <p>...exécutoire.</p> <p>« Art. L.O. 1113-5. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« Chaque année...</p> <p>...des <i>propositions d'expérimentation et demandes formulées au titre de l'article L.O. 1113-2</i> que lui ont adressées les <i>collectivités, en exposant les suites...</i></p> <p>...réservées.</p> <p>« Art. L.O. 1113-6. — Avant...</p> <p>...l'expérimentation <i>et au vu de son évaluation</i>, la ...</p> <p>...cas :</p>	

Texte de référence —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Proposition de la commission —
<p>Art. 72. — <i>cf supra</i></p>	<p>« – les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;</p>	<p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p>	
	<p>« – le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;</p>	<p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p>	
	<p>« – l'abandon de l'expérimentation.</p>	<p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p>	
	<p>« Le dépôt d'un projet de loi à cet effet proroge l'expérimentation. Cette prorogation ne peut excéder un an et doit faire l'objet d'une publication au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>	<p>« Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation. Mention est faite de cette prorogation au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>	
	<p>« En dehors des cas prévus ci-dessus l'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà du terme fixé par la loi qui l'avait organisée.</p>	<p>(Alinéa <i>sans</i> modification).</p>	
	<p>« Art. L.O. 1113-7. — Le Gouvernement, agissant par voie de décret en Conseil d'Etat autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. Ce décret contient les précisions mentionnées à l'article L.O. 1113-1.</p> <p>« Les collectivités territoriales peuvent demander à bénéficier de l'expérimentation prévue par</p>	<p>« Art. L.O. 1113-7. — (Sans modification).</p>	

Texte de référence —	Texte du projet de loi organique —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Proposition de la commission —
	<p>le décret mentionné à l'alinéa qui précède, dans les conditions et selon les procédures définies à l'article L.O. 1113-2. Les actes d'une collectivité territoriale dérogeant aux dispositions réglementaires sont soumis au régime défini à l'article L.O. 1113-3 et peuvent faire l'objet d'un recours du représentant de l'Etat dans les conditions exposées à l'article L.O. 1113-4. Le décret en Conseil d'Etat mentionné au premier alinéa précise les modalités d'évaluation des dispositions prises sur le fondement de l'autorisation.</p>		
	<p>« Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est ainsi procédé.</p>		
	<p>« L'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà de l'expiration du délai mentionné par le décret en Conseil d'Etat qui l'avait autorisée, si elle n'a fait l'objet, par décret en Conseil d'Etat, de l'une des mesures prévues à l'article L.O. 1113-6. »</p>		
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>	
	<p>Au chapitre unique du titre unique du livre I^r de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, <i>il est ajouté</i> un article L.O. 5111-5 ainsi rédigé :</p>	<p>Le chapitre unique... ...territoriales est complété par un... ...rédigé :</p>	
	<p>« Art. L.O. 5111-5. — Les dispositions des articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 sont applicables aux établissements publics regroupant exclusivement des</p>	<p>« Art. L.O. 5111-5. — (Sans modification).</p>	

Texte de référence

—

**Texte du projet de
loi organique**

—

collectivités territoriales. »

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

**Proposition
de la commission**

—