

Document mis
en distribution
le 12 janvier 2001



N° 2854

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 janvier 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE (n° 2278), *tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales,*

PAR M. EMILE BLESSIG,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Lois.

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léo Andy, M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, M. Patrice Carvalho, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caultet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Jean-Claude Decagny, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Jacques Floch, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Louis Mermaz, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Vincent Peillon, M. Dominique Perben, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LES LIMITES DE L'APPLICATION UNIFORME DU DROIT	6
A. Les contraintes du cadre constitutionnel actuel	6
B. Un héritage historique source de dysfonctionnements et d'injustices	10
II. — VERS LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT À L'EXPÉRIMENTATION	12
A. Des expériences convergentes mais restreintes	12
B. La nécessité d'une réforme constitutionnelle	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	17
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	22
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	25
TABLEAU COMPARATIF	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Au moment où la réflexion sur la deuxième étape de la décentralisation s'engage, il apparaît indispensable d'adapter notre cadre constitutionnel dans le but de mieux tenir compte des spécificités et des initiatives locales.

Le traitement uniforme des problèmes rencontrés par nos concitoyens ne constitue plus, en effet, une réponse adaptée. Pour cette raison la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation en faveur des collectivités territoriales devrait permettre à la fois d'évaluer les conséquences de certaines politiques publiques nationales et de donner suite aux initiatives locales actuellement contraintes par le cadre législatif et réglementaire défini par les autorités centrales.

L'expérimentation se définit comme la mise en œuvre de politiques publiques sur une portion limitée du territoire national et pour une période limitée dans le temps dans un but d'évaluation. Elle doit conduire les pouvoirs publics à adopter une démarche différenciée tenant compte de la complexité des réalités constatées sur le terrain. L'évaluation du dispositif ayant donné lieu à une expérimentation pourra ainsi se solder par son abandon, sa modification ou sa généralisation dans le temps et dans l'espace.

Dans son discours prononcé à Rennes le 4 décembre 1998, le Président de la République a affirmé que *« là où s'affermir localement une démocratie capable d'aller concrètement au devant des besoins de nos compatriotes, une démocratie qui donne envie à chacun d'assumer sa citoyenneté, la République s'enrichit de cet apprentissage et se consolide. L'Etat retrouve ainsi la juste place qui doit être la sienne, aux côtés des élus et non pas contre eux, et la Nation, libérée des contraintes d'une administration pesante et lointaine, retrouve vigueur et ambition pour construire l'avenir. »*

(...) Ce que nous devons inventer, c'est un nouvel équilibre fondé sur la capacité de l'Etat à assumer pleinement ses devoirs, et sur la capacité des collectivités locales à développer une véritable démocratie de proximité. »

La proposition de loi constitutionnelle proposée par M. Pierre Méhaignerie vise à mettre en œuvre ces principes : la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation des collectivités locales au sein de notre norme fondamentale constitue ainsi la condition première de la mise en œuvre d'un nouvel équilibre entre le pouvoir central et les collectivités territoriales. Ce nouvel équilibre permet de concilier l'unité de la République avec la reconnaissance des spécificités et des initiatives impulsées par les collectivités territoriales. Il constitue une condition essentielle de la réussite de la réforme de notre système de décentralisation.

I. — LES LIMITES DE L'APPLICATION UNIFORME DU DROIT

Alors que la possibilité de conduire des expérimentations à l'échelon décentralisé permettrait de mieux évaluer certaines politiques publiques et de valoriser les initiatives locales, notre cadre constitutionnel actuel s'oppose, le plus souvent, à la mise en place de régimes juridiques dérogatoires sur une portion du territoire, même pour une période de temps limitée. Cette situation souligne les limites de l'application uniforme des lois et règlements dans notre pays, alors même que ce mode d'organisation est source de dysfonctionnements et d'injustices.

A. Les contraintes du cadre constitutionnel actuel

La Constitution de 1958, tout en reconnaissant le principe de libre administration des collectivités locales, s'inscrit dans le prolongement des régimes précédents en confortant une organisation institutionnelle caractérisée par l'existence d'un Etat unitaire et centralisé. Cette organisation implique l'application uniforme des lois et règlements sur notre territoire, ainsi que le caractère subordonné des actes des collectivités locales. Elle a également pour conséquence l'existence d'un statut identique pour les collectivités locales appartenant à la même catégorie.

Cette organisation spécifique s'inscrit dans le prolongement de la Révolution française : celle-ci avait en effet entendu rompre avec la coexistence des nombreux régimes juridiques de l'Ancien régime résultant des privilèges reconnus par les monarques successifs ou du pouvoir détenu par certains corps intermédiaires tels les Parlements. Le souci d'égalité des citoyens devant la loi et l'affirmation du principe d'unité et d'invisibilité de la souveraineté nationale devaient aboutir à la centralisation des pouvoirs et à l'unification des statuts de collectivités décentralisées, communes et départements. L'Empire devait compléter cette articulation des pouvoirs entre le centre et la périphérie, en confiant aux préfets le soin de veiller à la défense des intérêts de l'Etat au moyen d'un pouvoir de tutelle sur les conseils locaux.

Cette centralisation ne devait pas véritablement être remise en cause sous la III^{ème} République : si les lois de 1871 et de 1884 ont conforté l'autonomie locale, en prévoyant l'élection au suffrage universel direct des conseils municipaux et des conseils généraux, ainsi que l'élection des maires, elle a maintenu la tutelle préfectorale sur les délibérations des communes et des départements. L'unité de l'Etat, marquée par la suprématie de la loi et par son application uniforme sur l'ensemble du territoire métropolitain, devait ainsi être confortée et ne devait pas être remise en cause par l'émergence d'un quelconque pouvoir local.

Il est enfin intéressant de noter que la réforme de la décentralisation engagée dans les années quatre-vingt a été adoptée par le Parlement à cadre constitutionnel constant et qu'elle n'a pas reconnu aux collectivités locales un pouvoir normatif autonome, qui aurait remis en cause le principe d'unité et d'indivisibilité de la République et le principe d'égalité des citoyens devant la loi. La suppression de la tutelle préfectorale *a priori* sur les actes des collectivités locales a ainsi été remplacée par un système de contrôle juridictionnel *a posteriori* garantissant toujours le respect des lois et règlements nationaux par les institutions décentralisées. Dans ce cadre, la possibilité de mettre en œuvre un système d'expérimentation à l'échelon local se heurte à d'importants obstacles constitutionnels.

En effet, l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 pose le principe du caractère indivisible de la République française et affirme le principe d'égalité des citoyens devant la loi. L'article 3, en disposant que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » et en interdisant à « *aucune section du peuple ni aucun individu* » de « *s'en attribuer l'exercice* », exclut toute dévolution de souveraineté aux collectivités locales. Seul l'Etat dispose ainsi de la compétence de ses compétences. Les compétences des collectivités locales doivent, pour leur part, être définies par la loi conformément aux dispositions de l'article 34.

Le principe d'égalité devant la loi, conforté par la tradition républicaine en la matière, implique, pour sa part, qu'au sein de chaque catégorie de collectivité locale, le régime électoral des assemblées locales, les compétences et les ressources des collectivités soient identiques. Dans le même temps, l'article 72, en disposant que le préfet « *a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », exclut toute dévolution d'un pouvoir normatif autonome aux collectivités territoriales : le principe de libre administration doit ainsi être concilié avec le respect du principe de légalité. Dans ce cadre, les dispositions de nature réglementaire édictées en application des articles 13 et 21 de la Constitution s'imposent également aux collectivités locales. Celles-ci n'ont donc aucune compétence

exclusive : elles ne peuvent exercer que les compétences qui leur sont attribuées par la loi, dans le respect des normes édictées par les autorités nationales.

Enfin, l'article 39 de la Constitution, en réservant l'initiative législative au Premier ministre et aux membres du Parlement, exclut toute possibilité pour les collectivités territoriales de proposer directement au Parlement des modifications législatives à des fins d'expérimentation. Les demandes formulées par les collectivités en ce sens doivent nécessairement être reprises sous la forme d'un projet ou d'une proposition de loi avant d'être soumises à l'examen du Parlement dans le cadre de la procédure législative normale.

L'expérimentation se heurte donc à un double obstacle de niveau constitutionnel : les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République s'opposent à la mise en place d'une législation ou d'une réglementation différente sur une portion du territoire, tandis que l'absence de pouvoir normatif autonome des collectivités locales leur interdit de déroger aux lois et aux règlements en vigueur. Les dispositions de la Constitution excluent, par ailleurs, formellement toute délégation du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire aux collectivités décentralisées.

La jurisprudence constitutionnelle a précisé la portée de ces principes. Le Conseil a ainsi conforté le principe de l'indivisibilité de la République en affirmant dans sa décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 que « *le principe de légalité exige à la fois le respect des attributions du législateur et celui des règles supérieures de droit par lesquelles la Constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics* », ajoutant qu'il « *résulte des dispositions de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'Etat énoncées à l'alinéa 3 de cet article ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (alinéa 3) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux* ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a, par ailleurs, posé le principe de l'identité institutionnelle des collectivités territoriales autres que les territoires d'outre-mer dans ses décisions n^{os} 138 DC du 25 février 1982 (statut de la Corse), 147 DC du 2 décembre 1982 (statut des DOM), 149 DC du 28 décembre 1982 (loi PLM), 151 DC du 12 janvier 1983 (conseils municipaux des TOM) et 174 DC du 25 juillet 1984 (régions d'outre-mer) : il ré-

sulte de ces décisions que les collectivités territoriales doivent être organisées selon un schéma institutionnel commun. Si le Conseil admet la création d'une catégorie de collectivité territoriale limitée à une seule unité pour la Corse ou s'il admet, pour les trois plus grandes villes françaises, la mise en place d'un régime électoral dérogatoire, il vérifie simultanément que l'organisation de ces collectivités respecte le droit commun applicable aux collectivités de même niveau.

Les dispositions de l'article 73 de la Constitution disposant que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* » ont par ailleurs été interprétées de manière restrictive par le juge constitutionnel : pour le Conseil, les DOM doivent avoir la même organisation institutionnelle que les autres départements et les adaptations prévues par la Constitution ne peuvent dépasser certaines limites par rapport au schéma institutionnel général des départements, qui leur donnerait une « organisation particulière », réservée aux seuls territoires d'outre-mer en application des dispositions de l'article 74 de la Constitution.

Le Conseil a assoupli sa position en matière d'identité institutionnelle des collectivités territoriales dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse, puisqu'il a reconnu au législateur la possibilité de créer en application de l'article 72 de la Constitution une nouvelle catégorie de collectivité territoriale ne comprenant qu'une unité, tout en la dotant d'un statut spécifique, dès lors qu'il respecte le principe de la libre administration des collectivités territoriales et les prérogatives de l'Etat. La portée de cette jurisprudence a toutefois donné lieu à des interprétations contradictoires, les uns estimant qu'elle validait le principe de la diversité territoriale pour toutes les régions françaises, les autres, jugeant qu'elle devait être justifiée par des spécificités fondant la remise en cause du principe d'égalité.

En tout état de cause, le Conseil n'admet pas de dérogation aux règles de répartition des compétences entre la loi et le règlement en dehors du cas des territoires d'outre-mer, prévu à l'article 74 de la Constitution. L'expérimentation impliquant la mise en place de régimes dérogatoires relatifs à l'organisation institutionnelle, aux compétences ou aux ressources des collectivités locales se heurte donc à d'importantes difficultés du fait de la jurisprudence constitutionnelle.

Il est vrai que celle-ci a admis depuis la décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel la possibilité d'un régime juridique dérogatoire aux fins d'expérimentation, puisque le Conseil a reconnu « *qu'il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dé-*

rogations aux règles [applicables à ces établissements] de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles appropriées à l'évolution des missions de la catégorie d'établissements en cause ; que toutefois il lui incombe alors de définir précisément la nature et la portée de ces 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, à leur généralisation ou à leur abandon. » Le Conseil a toutefois fortement encadré cette possibilité, puisqu'il a exigé qu'elle soit justifiée par un objectif d'intérêt général ainsi que par les caractéristiques propres des établissements publics concernés. Cependant la transposition de cette jurisprudence aux collectivités locales en l'absence de révision constitutionnelle apparaît pour le moins hasardeuse, tant elle heurte de nombreux autres principes constitutionnels.

La reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales est donc, pour l'essentiel, incompatible avec le cadre constitutionnel actuel. De telles expérimentations ne peuvent en effet être conduites que dans le champ de compétence dévolu aux collectivités par la loi et qu'à la condition de ne pas déroger aux lois et règlements en vigueur. L'assouplissement relatif de la jurisprudence constitutionnelle en la matière reconnaît ainsi au législateur la possibilité de mettre en place des collectivités territoriales dotées d'un statut particulier, mais exclut toute dérogation d'ampleur aux normes adoptées par le législateur et par le pouvoir réglementaire. Ce cadre juridique contraignant, hérité de notre histoire, est toutefois source d'importants dysfonctionnements, voire d'injustices.

B. Un héritage historique source de dysfonctionnements et d'injustices

Alors que l'application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national demeure, pour l'essentiel, la règle, la nécessité de prendre en compte les particularités locales et de mieux évaluer les politiques publiques mises en œuvre à l'échelon central apparaît de plus en plus indispensable. Il est vrai que la stricte logique du principe d'égalité cède, peu à peu, la place à une logique d'équité. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis que des différences de traitement peuvent être opérées en raison de différences objectives de situation, dès lors que ces différences sont justifiées par un objectif d'intérêt général. Dans ce cadre, force est de constater que le traitement uniforme de situations singulières ne constitue plus une réponse adaptée de la part des pouvoirs publics.

A cet égard l'expérimentation à l'échelon décentralisé constitue indéniablement un moyen d'intégrer la diversité des situations et de mieux tenir compte de la complexité des problèmes économiques et sociaux. La rigi-

dité et la multiplication des structures existantes, ajoutées à l'omniprésence de l'Etat central, enferment, en effet, peu à peu, notre pays dans une situation de paralysie. L'initiative locale est freinée, alors même que le pouvoir central témoigne d'une certaine ignorance des particularités existant sur le terrain.

La décentralisation est elle-même bloquée du fait de l'enchevêtrement des compétences et des financements des différents échelons territoriaux, auxquels s'ajoutent désormais les établissements publics de coopération intercommunale. L'application uniforme du droit aboutit même à des situations absurdes dans les départements d'outre-mer, puisque ceux-ci sont à la fois pourvus d'un conseil général et d'un conseil régional ayant le même ressort territorial...

Là encore, au moment où tous s'accordent sur la nécessité d'une seconde étape de la décentralisation, une démarche pragmatique d'expérimentation d'une nouvelle organisation territoriale et de dévolution de nouvelles compétences ou de nouvelles ressources aux collectivités locales permettrait de mener plus efficacement une réforme de grande ampleur en vue de rénover l'organisation de notre territoire et de repenser l'articulation des prérogatives de l'Etat central avec celles des collectivités décentralisées.

Alors que l'application uniforme du droit au sein de la République a montré ses limites et que des révisions constitutionnelles *ad hoc* ont été menées - comme pour la Nouvelle-Calédonie - ou sont envisagées - comme pour la Corse, la Polynésie française et certains départements d'outre-mer - il serait préférable de reconnaître de manière pérenne un droit à l'expérimentation à l'initiative des collectivités territoriales en complétant l'article 72 de notre Constitution. Le législateur serait ainsi fondé, sur proposition des collectivités décentralisées, à transférer pour une période déterminée de nouvelles compétences et de nouvelles ressources aux collectivités locales qui le désirent, dans le but d'évaluer les conséquences de certaines réformes envisagées au plan national.

Cette plus grande souplesse permettrait de dépasser les blocages actuels caractérisés par l'accumulation de textes législatifs et réglementaires et par le manque de reconnaissance de l'initiative locale, qui demeure toujours fortement encadrée et subordonnée par l'Etat. La France ne ferait ainsi que rejoindre ses voisins européens, tels le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie, qui, sans opter pour le fédéralisme, ont néanmoins fortement renforcé les prérogatives de leurs régions, au point de leur reconnaître une véritable autonomie normative.

II. — VERS LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT A L'EXPERIMENTATION

Malgré l'absence de disposition constitutionnelle autorisant expressément la conduite d'expérimentations à l'échelon décentralisé, certaines réformes ont, d'ores et déjà, été conduites dans cette logique. Cette situation souligne à la fois l'intérêt manifesté par les pouvoirs publics pour cette démarche et la volonté de reconnaître une plus grande place à l'initiative locale. Faute d'une révision constitutionnelle, les expériences menées sont toutefois nécessairement d'une portée restreinte. Pour cette raison, il est indispensable d'opérer une révision de la Constitution dans le but de reconnaître aux collectivités locales un véritable droit à l'expérimentation.

A. Des expériences convergentes mais restreintes

Malgré de fortes contraintes juridiques imposées par la jurisprudence constitutionnelle et administrative, certaines politiques publiques expérimentales ont, d'ores et déjà, été conduites en France. Le législateur a ainsi pu autoriser la mise en place de régimes dérogatoires, pour une période déterminée, dans un but d'évaluation. Compte tenu de la jurisprudence constitutionnelle en la matière, une telle démarche doit néanmoins être justifiée par un objectif d'intérêt général, respecter le principe d'égalité ainsi que la répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire.

Certaines collectivités locales ont également adopté une démarche d'expérimentation. Celle-ci doit nécessairement intervenir dans le cadre des compétences dévolues à ces collectivités par la loi et elle doit respecter les lois et règlements en vigueur. Pour cette raison, la contractualisation avec l'Etat ou la conclusion de conventions avec d'autres personnes morales de droit public constituent actuellement les instruments juridiques privilégiés de l'expérimentation à l'échelon décentralisé.

Enfin, l'Etat dispose d'une faculté d'expérimentation assez large dans la mesure où il a la pleine maîtrise de l'organisation de ses services. La jurisprudence administrative a, par ailleurs, reconnu la possibilité pour le pouvoir réglementaire de mettre en place des régimes différenciés que ce soit pour une durée limitée dans le temps ou dans le but d'une application progressive, dès lors que l'atteinte au principe d'égalité qui en résulte est justifiée par des motifs d'intérêt général¹.

En définitive, l'Etat dispose d'une plus grande marge de manœuvre que les collectivités locales en matière d'expérimentation. C'est ainsi que de 1962 à 1964, il a entrepris d'expérimenter la réorganisation des services dé-

(1) Conseil d'Etat, 13 octobre 1967, Pény et 21 février 1968, Ordre des avocats près la Cour d'appel de Paris.

concentrés de l'Etat dans le but de renforcer l'autorité du préfet. Dans ce cadre, un décret du 10 avril 1962 devait mettre en place une nouvelle organisation des services déconcentrés au sein d'un échantillon de quatre départements dotés de caractéristiques économiques et sociologiques différentes : la Corrèze, l'Eure, la Seine-Maritime et la Vienne. Un deuxième décret, en date du 21 mars 1963 devait adjoindre à cette liste l'Isère, puis un décret du 29 juillet 1963 a étendu l'expérience entreprise pour les départements aux régions de Bourgogne et de Haute-Normandie. Après évaluation, le décret du 14 mars 1964 allait généraliser la nouvelle architecture des services déconcentrés à l'ensemble du territoire.

Une nouvelle expérimentation est actuellement en cours en matière d'organisation des services déconcentrés de l'Etat. Cette expérimentation vise à évaluer la mise en place d'une gestion globalisée des crédits des services préfectoraux. Ce nouveau mode de gestion vise à déléguer aux préfets une enveloppe fongible comprenant, outre le budget de fonctionnement courant, les crédits de personnel et d'équipement. Quatre préfetures ont été soumises à ce nouveau mode de gestion, à compter du 1^{er} janvier 2000 : le Doubs, le Finistère, l'Isère et la Seine-Maritime. Après évaluation du dispositif, il a été étendu à dix préfetures supplémentaires en 2001. A l'issue de cette deuxième année, une nouvelle évaluation sera conduite afin de décider s'il convient de généraliser ce nouveau mode de gestion.

En matière de décentralisation, des régimes expérimentaux ont également été mis en œuvre. C'est ainsi que le conseil général d'Ile-et-Vilaine a mis en place en 1986 un complément local de ressources, qui a préfiguré la loi instaurant un revenu minimal d'insertion. Le même département a également créé en 1988 une dotation globale de développement intercommunal tendant à favoriser le partage des ressources entre les communes. Ce dispositif a partiellement inspiré les mécanismes péréquateurs institués par les lois du 6 février 1992 et du 31 décembre 1993.

La loi du 25 juillet 1994 prévoyant la prise en charge des personnes âgées dépendantes a, elle aussi, donné lieu à une expérimentation dans douze départements : à cette fin des conventions ont été conclues entre les conseils généraux concernés, le ministère des affaires sociales et la caisse nationale d'assurance vieillesse. Ces conventions comportent un cahier des charges prévoyant les modalités de réalisation de l'expérience et son évaluation par un comité national.

L'article 67 de la loi du 4 février 1995 a, pour sa part, prévu une expérimentation dans le domaine de la régionalisation des transports ferroviaires. Celle-ci devait débiter dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et avait pour but de déterminer « *les conditions dans lesquelles ces tâches [nouvelles] seront attribuées aux régions, dans le respect*

des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions ».

Parallèlement à ces expérimentations, plusieurs lois récemment adoptées ou devant être prochainement examinées par le Parlement montrent une volonté de mieux reconnaître l'initiative locale et de tenir compte des particularismes existant sur le terrain. Les deux lois les plus récentes relatives à l'aménagement du territoire ont ainsi, malgré le changement de majorité, reconnu le rôle des pays en laissant aux acteurs locaux le soin de définir les stratégies de développement mises en œuvre par la définition de chartes et par le choix d'instruments juridiques diversifiés, tels les groupements d'intérêts publics, les syndicats mixtes, voire les établissements publics de coopération intercommunale.

La loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale a, pour sa part, défini un cadre juridique qui, tout en étant applicable sur l'ensemble du territoire, se caractérise par sa souplesse et par l'importance des prérogatives reconnues aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi définit ainsi des seuils démographiques et des compétences obligatoires pour chaque catégorie d'EPCI, mais elle laisse aux conseils municipaux des communes concernées ou aux organes délibérants dans lesquels elles sont représentées, le choix du degré d'intégration intercommunale souhaité.

La loi d'orientation pour l'outre-mer a, quant à elle, ouvert la voie à une évolution statutaire diversifiée pour chaque département d'outre-mer en instituant un congrès des élus départementaux et régionaux, compétent pour formuler des propositions en matière d'évolution statutaire. Ces propositions, si elles ne lient pas le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire, peuvent néanmoins donner lieu à l'organisation d'une consultation des populations concernées. Ces dispositions nouvelles manifestent ainsi la double intention du législateur de rompre avec les statuts uniformes et de reconnaître toute sa légitimité aux propositions émanant des élus locaux.

Enfin, le projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse, qui doit être prochainement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et a déjà été soumis à l'assemblée de Corse, contient une disposition tendant à autoriser la collectivité territoriale de Corse à adapter les lois en vigueur dans un but expérimental. Une telle disposition, dont la constitutionnalité est, en l'état actuel de notre droit, sujette à caution, souligne tout l'intérêt d'opérer une révision constitutionnelle dans le but de reconnaître à toutes les collectivités territoriales un véritable droit à l'expérimentation.

B. La nécessité d'une réforme constitutionnelle

Dans son rapport sur l'avenir de la décentralisation remis au Premier ministre, M. Pierre Mauroy indique que « *la commission, tout au long de ses débats, s'est interrogée sur les conditions et les limites du "droit à l'expérimentation" revendiqué par un certain nombre de collectivités territoriales. Certes, celui-ci ne saurait remettre en cause le principe même d'unité sur lequel est bâtie notre décentralisation, la répartition des compétences relevant de la loi. Mais, dans l'esprit même de ce principe, la commission a envisagé la mise en œuvre d'actions expérimentales, telles qu'elles ont été mises en place en vue du transfert aux régions des transports ferroviaires, comme première étape d'une généralisation éventuelle. La commission appelle tant le Gouvernement que le législateur à tenir compte, dans l'élaboration des textes, des nécessités propres à la mise en œuvre de cette préfiguration locale de certaines réformes nationales. L'éventuelle expérimentation doit ainsi être conçue comme la préfiguration d'une généralisation. Elle ne saurait se transformer en une décentralisation à la carte susceptible de remettre en cause les principes d'égalité, de solidarité et des libertés publiques.* »

Dans son rapport, M. Pierre Mauroy reconnaît ainsi que l'action uniforme des pouvoirs publics sur l'ensemble du territoire cède, peu à peu, le pas à une territorialisation des politiques publiques. Il ne tire toutefois pas les conséquences des contraintes du cadre constitutionnel actuel, qui limitent considérablement les possibilités d'expérimentation à l'échelon décentralisé. Pour cette raison, M. Pierre Méhaignerie propose de reconnaître au sein de l'article 72 de la Constitution, un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales. Une loi organique viendrait préciser les conditions de mise en œuvre de ce droit.

Votre rapporteur souscrit pleinement à cette démarche puisqu'elle vise à donner un cadre juridique solide à l'expérimentation à l'échelon décentralisé. La Constitution reconnaît ainsi un droit à l'initiative des collectivités territoriales en la matière et autoriserait le législateur à leur confier des compétences dérogatoires pour une période donnée en vue de l'évaluation des dispositifs ainsi mis en place. Il reviendrait, dans ce cadre, à la loi organique de préciser les modalités selon lesquelles les collectivités locales pourraient bénéficier de régimes juridiques dérogatoires, ainsi que les critères et la procédure d'évaluation des mesures expérimentales.

Cette loi organique devant nécessairement être soumise au contrôle du Conseil constitutionnel en application de l'article 46 de la Constitution, il apparaît toutefois préférable de préciser davantage le champ d'application du droit à l'expérimentation et de définir les moyens juridiques spécifiques dont les collectivités territoriales concernées pourraient disposer.

S'agissant du champ d'application de l'expérimentation à l'échelon décentralisé, celle-ci pourrait concerner l'organisation, les compétences et les ressources des collectivités territoriales. Ces matières étant de la compétence du législateur, en application de l'article 34 de la Constitution, il est dès lors nécessaire de prévoir une autorisation législative pour la mise en place de régimes dérogatoires en la matière. Il apparaît par ailleurs souhaitable de préciser que les expérimentations sont autorisées par le législateur sur proposition des collectivités territoriales. Il est, en effet, difficilement concevable que le pouvoir central puisse imposer à ces collectivités la mission d'effectuer une expérimentation contre leur gré. Celles-ci doivent donc nécessairement procéder d'une initiative locale.

Par ailleurs, une fois les collectivités territoriales habilitées par le législateur à mettre en œuvre certaines expérimentations, il convient de leur permettre, si nécessaire, d'adapter les lois et les règlements en vigueur. Une telle faculté, actuellement incompatible avec les dispositions de la Constitution, est en effet un instrument juridique indispensable aux collectivités locales pour leur permettre de mettre en place, dans le cadre de l'habilitation définie par le législateur, des régimes juridiques dérogeant au droit commun.

*

* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

S'élevant contre une proposition de loi qui consacre le retour en force d'une conception girondine de l'organisation territoriale française, **M. Jean-Pierre Michel** a souligné l'imprécision du dispositif proposé qui n'assortit le pouvoir d'expérimentation d'aucune garantie concernant notamment le respect des libertés publiques ; il a jugé, en l'occurrence, que le renvoi à une loi organique auquel procède la proposition de loi constitutionnelle ne permettrait pas d'encadrer suffisamment les collectivités territoriales dans leur pouvoir d'expérimentation et favoriserait l'instauration de régimes juridiques différents sur l'ensemble du territoire.

Rejoignant les conclusions de M. Jean-Pierre Michel sur les risques que présentait une telle proposition en terme d'égalité des citoyens devant la loi, **M. Pascal Clément** a néanmoins déclaré ne pas partager son constat et souligné, au contraire, que la France souffrait aujourd'hui d'un régime centralisé à l'excès. Il a, cependant, relevé que l'organisation administrative de la France, telle qu'elle est instituée dans la Constitution, n'empêchait pas une certaine autonomie des collectivités territoriales ; il s'est, dès lors, élevé contre l'argument consistant à rendre la loi et le législateur seuls responsables de ces excès de centralisme.

Saluant l'équilibre auquel s'efforçait de parvenir la proposition de loi constitutionnelle en discussion, **M. Jean-Pierre Dufau** a souhaité rappeler, en préambule, l'attachement de son groupe à des principes aussi essentiels que le respect des prérogatives de l'Etat et l'égalité des citoyens devant la loi ; considérant néanmoins que cet attachement ne devait pas être compris comme un obstacle à la décentralisation, il a souligné tout l'intérêt qui s'attache à doter les collectivités territoriales d'un pouvoir d'expérimentation. Jugeant nécessaire que la rédaction proposée soit précisée, afin que ce pouvoir soit davantage encadré par la Constitution, il a suggéré que les prérogatives régaliennes de l'Etat ne puissent être concernées par ce droit d'expérimentation. Il a également insisté sur l'importance de l'objectif à assigner à ce pouvoir d'expérimentation, celui-ci ne pouvant être compris que comme une expérience menée dans un objectif de généralisation sur l'ensemble du territoire.

M. Jean-Pierre Dufau s'est ensuite interrogé sur le contenu de la loi organique qui viendra compléter le dispositif constitutionnel, estimant qu'il appartiendra au législateur, lors de son examen, de faire preuve d'une grande vigilance, afin d'éviter toute dérive qui favoriserait la création future d'inégalités ; il a considéré, à cet égard, que le droit à la spécificité réclamé, de part et d'autre, n'était pas exempt d'ambiguïtés ; sous réserve de

l'adoption d'amendements qu'il a proposés visant à enserrer le pouvoir d'expérimentation dans un cadre strict, il a conclu en se déclarant favorable à l'adoption de la proposition de loi.

Mme Nicole Catala a tenu à affirmer sa vive opposition à la proposition, jugeant qu'elle altérerait le principe général de la loi, en remettant en cause son universalité ; s'élevant contre ce retour à l'organisation de l'Ancien Régime, se traduisant par un morcellement juridique du territoire, elle s'est également interrogée sur les risques de conflits de normes et les contentieux qu'un tel dispositif générerait. Relevant que le dispositif proposé faisait état d'un pouvoir d'adaptation confié aux collectivités locales, elle a tenu à souligner que ce pouvoir n'était rien d'autre, en fait, qu'un pouvoir de modification de la loi de nature à mettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'égalité des citoyens devant la loi. Rappelant qu'il était, d'ores et déjà, permis au législateur de prévoir dans la loi un droit d'adaptation, elle a, par ailleurs, déploré les conditions du travail législatif actuel qui conduit à l'adoption de textes d'une technicité toujours accrue, alors qu'il serait souhaitable que la loi s'en tienne à des principes très généraux. Elle a estimé, en définitive, que la loi devait rester la même pour tous, ce qui n'interdit nullement de prévoir une application limitée dans le temps ou des adaptations d'ordre réglementaire.

Réagissant aux propos tenus par M. Jean-Pierre Michel, **M. Claude Goasguen** a exprimé son attachement aux idées girondines, jugeant qu'elles conservaient toute leur pertinence aujourd'hui. Il a, par ailleurs, contesté la comparaison faite entre le dispositif de la proposition de loi et le système juridique en vigueur sous l'Ancien Régime, soulignant qu'il n'existait, à l'époque, aucun organe institutionnel régulateur des différentes normes juridiques et pas davantage de loi ayant une portée générale. Puis, constatant la spécificité croissante des problèmes qui se posent aujourd'hui ainsi que le souhait des citoyens que les solutions susceptibles de leur être apportées soient recherchées à un niveau institutionnel aussi proche d'eux que possible, il a insisté sur la difficulté de concilier la prise en compte de ces données avec le principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

Evoquant la situation existant en Corse, il a considéré qu'elle découlait, en partie, de l'impossibilité juridique de procéder à des expérimentations locales et jugé qu'un assouplissement du cadre institutionnel de la République permettrait sans doute d'apporter une réponse aux difficultés actuelles. Pour autant, il a estimé que le projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse allait trop loin et n'était donc pas satisfaisant. S'agissant du dispositif de la proposition de loi, il a considéré que les matières législatives régaliennes, telles que le droit des personnes ou la détermination des crimes et délits,

devaient être exclues du champ d'application de l'expérimentation et a donc indiqué qu'il approuverait l'amendement présenté par M. Jean-Pierre Dufau. Il a également précisé qu'il se prononcerait en faveur de l'adoption de la proposition de loi, estimant que l'expérimentation devrait permettre d'améliorer la qualité de la loi, son caractère temporaire et limité dans l'espace la rapprochant des « lois temporaires » qui existent dans certains pays anglo-saxons dont la France pourrait utilement s'inspirer pour éviter des débats ubuesques du type de celui qui a eu lieu lors de l'examen des projets de loi instaurant la parité.

Intervenant en application de l'article 38, alinéa 1^{er}, du Règlement,
M. Pierre Méhaignerie a considéré que le dispositif de la proposition de loi répondait parfaitement aux préoccupations exprimées par certains des membres de la commission. Il a précisé qu'aux termes de la rédaction proposée, le Parlement, tout en conservant l'ensemble de ses prérogatives constitutionnelles, pourrait habiliter, dans un territoire donné et pour un temps limité, des collectivités locales à mener des expériences novatrices, selon des modalités qui seront précisées par une loi organique. Il a observé que le développement des expérimentations devrait contribuer à l'amélioration de la qualité de la loi, grâce aux enseignements qui en seraient tirés, tout en réduisant les éventuelles résistances au changement dont témoigne parfois la société française.

Faisant référence au droit en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle, notamment en matière de chasse ou d'organisation de la justice commerciale, **M. François Colcombet** a souligné que le principe de l'uniformité de la loi sur le territoire de la République souffrait déjà de quelques exceptions. Il a ajouté que le développement des accords entre les institutions de l'Union européenne et les régions avait pour effet d'introduire des différences normatives et économiques au sein même des Etats, sans que, pour autant, leur unité ne soit menacée. Se déclarant favorable à l'adoption de la proposition de loi, il a, par ailleurs, estimé que la réussite de toute initiative décentralisatrice était subordonnée à l'existence d'un Etat fort.

Jugeant infondée la crainte que la proposition de loi ne menace le respect du principe de l'indivisibilité de la République, **M. Henri Plagnol** a souligné qu'elle ne modifiait nullement le domaine de la loi mais seulement sa procédure d'élaboration. Observant que celle-ci ne permettait pas actuellement de s'appuyer sur des expériences locales, il a indiqué que la proposition de loi avait pour seul objet d'autoriser des expérimentations limitées, dont les enseignements pourraient être tirés avant d'appliquer la loi sur l'ensemble du territoire. Puis, rappelant qu'aux termes des articles 34 et 37 de la Constitution, s'il appartient à la loi de fixer les principales règles du

droit applicable, il ne lui revient pas, cependant, d'en préciser toutes les modalités, ce qui est trop souvent le cas aujourd'hui comme le déplore régulièrement le Conseil d'Etat, il a considéré que le dispositif proposé devrait, conformément à l'esprit de la Constitution, restaurer l'autorité de la loi, en laissant pour son application le champ ouvert à l'expérimentation.

Indiquant qu'il soutiendrait avec vigueur la proposition de loi, **M. Bernard Roman**, Président, a souligné l'intérêt que présentait son dispositif pour la poursuite du mouvement de décentralisation initié il y a une vingtaine d'années. Faisant référence à la mise en place du RMI, il a indiqué que l'expérience préalablement menée en ce domaine dans le territoire de Belfort, par des élus dont l'attachement à la République n'était plus à démontrer, avait été particulièrement utile. Il a également insisté sur l'intérêt que nombre d'élus manifestaient à l'égard de dispositions législatives récemment adoptées autorisant la réalisation de certaines expérimentations locales. Puis il a souligné que la proposition de loi s'inscrivait dans le cadre d'une démarche progressive comportant trois étapes : l'inscription, dans le texte de la Constitution, du droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, la définition des modalités d'application de ce principe par une loi organique, le vote de lois ordinaires précisant, cas par cas, le champ et la durée de l'expérimentation. Il a conclu son propos en estimant que cette proposition devrait permettre de faire la synthèse entre les courants politiques se réclamant des idées « montagnardes » et ceux appartenant à la tradition « girondine ».

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Alors que le système institutionnel français se caractérise par un conflit dialectique entre le principe d'unité et celui de diversité, la démarche entreprise par l'auteur de la proposition de loi constitutionnelle vise à reconnaître la diversité des territoires dans le respect du principe de l'unité de l'Etat.

— Le dispositif proposé reconnaît un droit à l'initiative pour les collectivités territoriales, tout en respectant les prérogatives du législateur, puisqu'il prévoit son intervention systématique, dès lors que l'expérimentation envisagée implique la mise en place d'un régime différencié en matière d'organisation, de compétence ou de ressources des collectivités décentralisées ; le champ et la durée de l'expérimentation doivent également être définis par le législateur.

— Le pouvoir d'adaptation des lois et des règlements reconnu aux collectivités territoriales dans la rédaction de la proposition de loi élaborée

par le rapporteur doit trouver son fondement dans la loi et être justifié par l'expérimentation mise en œuvre.

— Le droit à l'expérimentation est encadré, puisqu'il ne peut être autorisé par le législateur que pour une durée limitée, qu'il est soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat, en application des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution, et qu'il doit donner lieu à une évaluation soumise au législateur à l'expiration du délai qu'il a précédemment défini.

— La loi organique prévue par la proposition de loi constitutionnelle ne peut être examinée par le Parlement avant la révision de la Constitution ; cette loi organique devra définir les conditions dans lesquelles le législateur peut autoriser les collectivités territoriales à conduire des expérimentations ainsi que les modalités de leur évaluation avant leur éventuelle généralisation.

— La proposition de loi constitutionnelle soumise à la Commission est une occasion de rompre avec deux siècles d'immobilisme en matière d'organisation de l'Etat ; elle met en place un cadre permettant de concilier le principe de l'unité de l'Etat avec celui de la reconnaissance de l'initiative locale.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Le dispositif de la proposition de loi constitutionnelle soumise à la Commission reconnaît aux collectivités locales un droit à l'expérimentation tout en renvoyant à une loi organique le soin de définir les modalités de mise en œuvre de ce nouveau droit. Cette loi organique devant être obligatoirement soumise au contrôle du Conseil constitutionnel en application des dispositions de l'article 46 de la Constitution, il apparaît nécessaire de définir plus précisément dans la norme fondamentale, les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourront mettre en œuvre ce nouveau droit, puisque celui-ci est en partie contradictoire avec d'autres principes de la Constitution ou de la jurisprudence constitutionnelle.

Pour cette raison, le rapporteur a présenté à la Commission un amendement donnant à l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle une nouvelle rédaction définissant les domaines susceptibles de donner lieu à une expérimentation et précisant les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourront mettre en œuvre des régimes dérogatoires au droit commun.

La Commission a également été saisie d'un sous-amendement de M. Jean-Pierre Dufau prévoyant que c'est en vue de leur généralisation que le législateur peut autoriser les collectivités territoriales à mettre en œuvre des expérimentations. Son auteur a indiqué que cette précision visait à éviter le morcellement des politiques publiques et à préserver la cohérence de l'action de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Le rapporteur a estimé que le dispositif proposé dans son amendement n'avait pas pour conséquence l'éclatement du pouvoir législatif et réglementaire et observé que la généralisation des dispositifs expérimentaux ne devrait être envisagée qu'en cas d'évaluation concluante. Pour cette raison, il a considéré que la précision apportée par le sous-amendement était inutile, s'en remettant, cependant, sur ce point à la sagesse de la Commission, qui a *adopté* ce sous-amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un autre sous-amendement présenté par M. Jean-Pierre Dufau excluant du domaine pouvant donner lieu à adaptation des lois et règlements par les collectivités territoriales les matières régaliennes. M. Henri Plagnol a indiqué qu'il souscrivait à cette démarche, tout en faisant part de sa préférence pour l'exclusion des seules matières pour lesquelles le législateur fixe les règles en application des dispositions de l'article 34. Réagissant à ces propos, M. Claude Goasguen a

rappelé que le Conseil constitutionnel avait eu une interprétation extensive des dispositions de l'article 34 et autorisait les empiétements du pouvoir législatif sur le domaine réglementaire. Il a, par ailleurs, proposé une modification rédactionnelle au sous-amendement qui a été acceptée par son auteur.

M. Jean-Pierre Michel a déclaré qu'il souscrivait au sous-amendement, tout en faisant observer qu'il n'excluait pas la mise en œuvre d'un régime dérogatoire dans des matières aussi fondamentales que l'enseignement. Après avoir rappelé que la jurisprudence constitutionnelle et administrative avait privé d'effet la distinction opérée par l'article 34 de la Constitution entre les matières où le législateur fixe les règles et celles où il détermine les principes fondamentaux, le rapporteur s'est déclaré favorable au sous-amendement qui a été *adopté* par la Commission.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'amendement du rapporteur ainsi modifié, donnant une nouvelle rédaction de l'article unique de la proposition de loi constitutionnelle.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant ci-après.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE TENDANT A INTRODUIRE DANS LA CONSTITUTION UN DROIT A L'EXPERIMENTATION POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

Article unique

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

« A l'initiative des collectivités territoriales, leur organisation, leurs compétences ou leurs ressources peuvent faire l'objet d'une expérimentation dans des conditions définies par la loi, en vue d'une généralisation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent être autorisées à adapter les lois et les règlements. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux matières mentionnées aux troisième, quatrième, cinquième, dixième et treizième alinéas de l'article 34. Une loi organique détermine les conditions d'application des dispositions du présent alinéa. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p><i>Art. 72.</i> — Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.</p>	<p>A la suite du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, il est inséré le nouvel alinéa suivant :</p>	<p><i>Après le deuxième ...</i> <i>...in-</i> <i>séré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi</p>	<p>« Les collectivités locales disposent du droit à l'expérimentation dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».</p>	<p><i>« A l'initiative des collectivités territoriales, leur organisation, leurs compétences ou leurs ressources peuvent faire l'objet d'une expérimentation dans des conditions définies par la loi, en vue d'une généralisation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent être autorisées à adapter les lois et les règlements. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux matières mentionnées aux troisième, quatrième, cinquième, dixième et treizième alinéas de l'article 34. Une loi organique détermine les conditions d'application des dispositions du présent alinéa. »</i></p>
<p>Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</p>		
<p><i>Art. 34.</i> — La loi est votée par le Parlement.</p>		
<p>La loi fixe les règles concernant :</p>		
<p>— les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur</p>		

Texte de référence	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p>personne et en leurs biens ;</p> <p>— la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;</p> <p>— la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;</p> <p>— l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie</p> <p>La loi fixe également les règles concernant :</p> <p>— le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;</p> <p>— la création de catégories d'établissements publics ;</p> <p>— les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;</p> <p>— les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.</p> <p>La loi détermine les principes fondamentaux :</p> <p>— de l'organisation générale de la Défense nationale ;</p> <p>— de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;</p>	<p>—</p>	<p>—</p>

Texte de référence	Texte de la proposition de loi constitutionnelle	Conclusions de la Commission
<p>— de l'enseignement ;</p> <p>— du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;</p> <p>— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.</p> <p>Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> <p>Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> <p>Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.</p> <p>Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.</p>		

2854 - Rapport de M. Emile Blessig (commission des lois) : droit à l'expérimentation pour les collectivités locales.