

Document mis
en distribution
le 26 juin 2003



N° 955

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, (N° 855), *relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales.*

PAR M. Michel PIRON,

Député.

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — DES TENTATIVES CONVERGENTES POUR RECONNAITRE UN DROIT A L'EXPERIMENTATION	6
A. LE BESOIN D'EXPERIMENTATION DANS UNE SOCIETE COMPLEXE	6
B. DES TENTATIVES CONVERGENTES	8
C. L'ENCADREMENT DE L'EXPERIMENTATION PAR LA JURISPRUDENCE	10
II. — UN ROLE PREEMINENT RECONNU AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'EXPERIMENTATION PAR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003	13
A. LES CONTRAINTES DU CADRE TRACE PAR LES LOIS DE DECENTRALISATION DE 1982	13
B. LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003	14
C. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE	16
DISCUSSION GÉNÉRALE	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article premier</i> (chapitre III du titre unique du livre I ^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales) : Expérimentation des collectivités territoriales	23
Article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales : Loi d'habilitation préalable à l'expérimentation	23
Article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales : Candidatures des collectivités locales à l'expérimentation	28
Après l'article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales	29
Article L.O. 1113-3 du code général des collectivités territoriales : Publication au Journal officiel des actes des collectivités territoriales	30
Article L.O. 1113-4 du code général des collectivités territoriales : Contrôle du représentant de l'État	31
Article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales : Évaluation des expérimentations – Suivi des demandes d'expérimentation	33
Article L.O. 1113-6 du code général des collectivités territoriales : Terme de l'expérimentation	35
Article L.O. 1113-7 du code général des collectivités territoriales Expérimentation dans le domaine réglementaire	39
<i>Article 2</i> : Expérimentation des établissements publics de coopération intercommunale	41

TABLEAU COMPARATIF	43
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	49
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR.....	51

MESDAMES, MESSIEURS,

La méthode expérimentale, qui repose sur l'observation d'un phénomène afin d'en dégager une théorie générale, est l'un des piliers de la recherche scientifique. Formalisée par Claude Bernard en 1876 dans son ouvrage *La science expérimentale*, cette méthode a connu des développements notables dans de nombreux domaines, notamment la littérature avec la publication, en 1880, par Emile Zola, du *Roman expérimental*, manifeste esthétique et littéraire fondé sur l'observation de la nature humaine.

Le droit public est resté longtemps réfractaire à cette démarche scientifique. Forcée au cours de la Révolution, la conception de la loi comme expression de la volonté générale a semblé s'y opposer radicalement. Dans ce schéma dont la solidité reposait sur la simplicité de son énoncé et de ses présupposés philosophiques, la loi s'applique alors « à tous les cas et à toutes les personnes entrant dans les prévisions abstraites des textes régulateurs ⁽¹⁾ ». Incarnation de la raison universelle, elle ne peut être faillible et ne saurait dès lors être diversifiée dans l'espace ou selon les individus.

À la fin du XX^e siècle, la complexité des questions dont est saisi désormais le législateur conduit à réviser cette conception universelle de la loi pour adopter une démarche plus prudente. L'efficacité de la norme étant désormais au centre de l'action publique, l'expérimentation apparaît non seulement comme un instrument essentiel de la réforme de l'État mais aussi comme un changement de conception : la thèse de l'infailibilité de la loi et du législateur fait place maintenant à une vision plus réaliste du droit, et singulièrement de la norme législative, qui doit sans cesse appréhender des contraintes du réel multiformes et mouvantes.

A l'évidence, la mise en œuvre de cette nouvelle approche, qui tranche avec des conceptions anciennes et ancrées dans notre système juridique, politique et même, à certains égards, symbolique, pouvait difficilement être engagée dans le cadre constitutionnel hérité de 1958. Les obstacles étaient réels, au premier rang desquels l'application stricte du principe d'égalité.

C'est par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 que les conditions de mise en place de l'expérimentation ont été insérées dans notre norme suprême. La loi constitutionnelle reconnaît désormais, dans deux articles, la validité de la démarche expérimentale : l'article 37-1 confirme la possibilité d'introduire dans la loi ou le règlement, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ; le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution autorise, quant à lui, les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger, quand la loi ou le règlement l'a prévu, aux dispositions législatives et réglementaires régissant

(1) R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931.

l'exercice de leurs compétences. Alors que l'article 37-1 est une confirmation des pratiques antérieures, le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ouvre des possibilités nouvelles dans le cadre d'une organisation décentralisée de la République : l'État, à travers l'administration centrale, n'incarne plus à lui seul l'intérêt général ; les collectivités locales, à leur échelon, peuvent être également des lieux d'initiative, de réforme et de débat public pouvant servir de référence pour l'élaboration de la norme nationale.

Les contempteurs de la réforme constitutionnelle, qui ont voulu voir dans la reconnaissance de cette démarche expérimentale la fin de la République unitaire, étaient donc dans l'erreur ; c'est précisément pour renforcer la légitimité de la norme nationale et la pertinence de l'action publique que l'expérimentation locale est mise en place. C'est bien par cette méthode de l'expérimentation que la science a pu se construire sur des principes solides.

Le projet de loi organique, soumis aujourd'hui à notre examen, permet d'encadrer ces dérogations expérimentales en confiant au législateur, pour les dérogations aux dispositions législatives, le soin d'encadrer la procédure par une loi d'habilitation et, au terme de l'expérience, une loi proposant la validation ou l'abandon. Ainsi, loin d'être le « supermarché » dénoncé par certains, dans lequel chaque collectivité locale choisirait ses compétences, la loi organique, dans le droit fil des dispositions constitutionnelles, met en place les bases d'une véritable réforme de l'État.

I. — DES TENTATIVES CONVERGENTES POUR RECONNAITRE UN DROIT A L'EXPERIMENTATION

A. LE BESOIN D'EXPERIMENTATION DANS UNE SOCIETE COMPLEXE

La notion d'expérimentation est longtemps apparue étrangère à l'administration française ; la Constitution de 1958, tout en affirmant le principe de libre administration des collectivités locales, s'est inscrite en cela dans le prolongement historique des régimes précédents, caractérisés par une forte centralisation.

Jean-Jacques Rousseau fixe, dans *Le Contrat social*, les deux conditions permettant d'assurer à l'homme sa liberté : il faut qu'aucun individu ne dispose de droits supérieurs à un autre, ce qui implique que la loi soit la même pour tous, et que tous les individus soient soumis à la seule autorité de la loi. S'inspirant de Rousseau, les révolutionnaires ont voulu faire table rase des provinces de l'Ancien Régime, baillis et prévôtés qui dispersaient le territoire français en autant de normes et de coutumes. Ils ont ainsi l'ambition d'instituer une nouvelle administration chargée de faire appliquer la loi, expression de la volonté générale. Le Consulat puis l'Empire s'inspirent de ce modèle centralisé pour créer une administration hiérarchisée et pyramidale, seule à même d'assurer la continuité et l'uniformité de l'État. Les préfets se voient alors confier le soin de veiller à la défense des intérêts de l'État, au moyen d'un pouvoir de tutelle sur les conseils locaux.

Le système ainsi mis en place récuse toute idée d'expérimentation ; son bon fonctionnement est assuré par une chaîne hiérarchique de commandement et d'exécution, qui condamne *a priori* tout mouvement centrifuge.

Ce modèle d'administration a pu assurer le développement économique et industriel de la France au XIX^e et XX^e siècle ; il trouve cependant rapidement ses limites dans une société complexe où les décisions demandent une concertation, une évaluation et l'adhésion des citoyens qu'elles sont censées régir.

La première réponse a été de substituer au modèle d'administration hiérarchisée celui d'une administration plus souple, répartie en administration centrale et administration de missions. Forte de ce mouvement de déconcentration et de décentralisation, l'idée d'une norme expérimentale a suivi peu après ; décrite comme « *une procédure de mise au point sur un échantillon* » qui, s'intégrant à un processus de réforme, en constitue « *la première phase opératoire dont la fonction demeure limitée et dont l'objet est de faire l'économie des inconvénients inhérents à l'application immédiate de mesures généralisées* ⁽¹⁾ », l'expérimentation constitue une révolution administrative puisqu'elle reconnaît que l'État n'est ni omniscient, qu'il a droit à l'erreur, et qu'il peut même anticiper cette erreur, ou du moins l'envisager.

Le Conseil d'État, dans son rapport public de 1996, analyse ce besoin d'expérimentation en avançant trois hypothèses. La première est d'ordre politique : la défiance croissante des citoyens envers les pouvoirs publics rend impopulaire les décisions imposées d'en haut sans concertation préalable. Il incombe aux pouvoirs publics de convaincre les citoyens de la pertinence d'une réforme avant de la traduire en règle de droit. L'expérimentation est donc un vecteur d'adhésion.

La deuxième hypothèse est d'ordre sociologique : le développement économique, social et culturel a produit une grande variété de situations relatives aux individus comme aux groupes. Il est difficile à la norme générale d'appréhender d'emblée cette multitude et il a pu paraître intéressant, face à cette complexité, d'instaurer une progressivité d'application, avec des bilans d'étape permettant de s'assurer que toutes les données d'un problème et toute la complexité d'une réforme ont bien été prises en compte. L'expérimentation est donc un facteur d'efficacité.

La troisième est technologique : les nouvelles potentialités offertes par la technologie, notamment dans la communication, exigent un encadrement normatif ; le droit est cependant désarmé face aux mutations rapides que connaît le secteur. L'expérimentation permet alors de s'assurer que les nouvelles règles sont bien adaptées aux nouvelles réalités.

Ainsi, face à la crise de la notion de service public et la perception de plus en plus délicate de l'intérêt général, la recherche de l'efficacité de l'action publique passe par de nouvelles méthodes d'administration : « *la primauté des moyens dans un système qui privilégie la stabilité des structures formelles d'organisation et d'action fait place à la primauté des buts dans un système qui valorise le changement, l'innovation, la mobilité. Au mode de raisonnement analytique,*

(1) J. Boulouis « Note sur l'utilisation de la "méthode expérimentale" en matière de réformes », *Mélanges Trotabas*, LGDJ, 1970.

linéaire et déductif caractéristique de la logique juridique s'oppose un raisonnement synthétique, systémique et téléologique qui permet de mieux appréhender la complexité du réel, donc favorise l'efficacité de l'action⁽¹⁾ ». L'expérimentation répond ainsi à une approche pragmatique et moderne de l'action publique.

B. DES TENTATIVES CONVERGENTES

En raison de l'intérêt qu'elle présente, la pratique de l'expérimentation est devenue peu à peu une technique fréquemment utilisée ; plusieurs cas peuvent être distingués, en fonction notamment des autorités à l'origine de l'expérimentation ou des publics concernés. Il convient de distinguer, pour les premiers, entre les expérimentations menées par l'État et celles qui sont de la responsabilité des collectivités locales.

- *Les expérimentations d'État*

Que ce soit par la loi ou le règlement, l'État a mis en place différentes voies d'expérimentation. Les expérimentations à l'initiative de l'État ont pu porter sur l'ensemble du territoire et revêtir un caractère expérimental car limité dans le temps, ou être appliquées à une catégorie de personnes ou à un territoire géographiquement délimité.

L'expérimentation limitée dans le temps et appliquée à l'ensemble du territoire connaît peu d'exemples : ce fut le cas de la loi du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse ou, plus récemment, de la loi du 1^{er} décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion.

Cette technique de l'expérimentation d'un droit pour une durée déterminée sur l'ensemble d'un territoire est toutefois d'un intérêt limité puisque l'expérimentation suppose l'établissement d'un échantillon aux fins de comparaison. Les travaux préparatoires de la loi pérennisant l'interruption volontaire de grossesse font ainsi état des difficultés pour évaluer les conséquences sociales résultant de l'application du texte, à partir d'une optique simplement temporelle⁽²⁾. En l'absence d'échantillonnage véritable, ce type d'expérimentation paraît relever davantage d'une technique politique permettant de faire accepter une réforme à une opinion publique partagée, que de la mise en œuvre d'un véritable droit expérimental.

La véritable expérimentation suppose l'application, au même instant *t*, d'une norme différente à plusieurs échantillons donnés. C'est pourquoi l'expérimentation est, le plus souvent, menée sur une partie du territoire ou sur une partie de la population, avec, à terme, l'objectif d'une généralisation.

Les expérimentations portant sur une catégorie de personnes ont été fréquemment utilisées dans le domaine de la fonction publique : la loi du 19 juin 1970 instaure ainsi l'expérimentation d'une activité professionnelle à mi-temps,

(1) *J.M. Chevallier et D. Loschak, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française, Revue française d'Administration publique, n° 24, oct-déc. 1982.*

(2) *Rapport de J. Delaneau relatif à l'interruption volontaire de grossesse, Assemblée nationale, 1980. A contrario, la loi du 29 juillet 1992 reconduisant le RMI a permis d'apporter de nombreuses améliorations par rapport au dispositif mis en place en 1988.*

pour les fonctionnaires titulaires en position d'activité ou de détachement, remplissant par ailleurs des conditions spécifiques à caractère familial. La loi du 23 décembre 1980 relative au temps de travail à temps partiel dans la fonction publique instaure la possibilité de réaliser des « expériences de travail à temps partiel » pour un échantillonnage concernant les fonctionnaires de l'État de certaines administrations ou services.

Les exemples d'expérimentations conduites sur une partie du territoire sont plus nombreux : le plus ancien date de 1962, avec une expérimentation portant sur une nouvelle organisation des services de l'État, qui concerna d'abord quatre départements, la Corrèze, l'Eure, la Seine-Maritime et la Vienne, puis fut étendue à l'Isère l'année suivante et à l'ensemble du territoire en 1964.

Une nouvelle expérimentation en cours actuellement porte sur l'organisation des services déconcentrés de l'État et consiste à mettre en place une gestion globalisée des crédits des préfetures. Ce nouveau mode de gestion vise à déléguer aux préfets une enveloppe fongible comprenant, outre le budget de fonctionnement, les crédits de personnel et d'équipement. Cette réforme a d'abord concerné quatre préfetures en 2000, puis a été étendue à dix en 2001 et à quatre autres en 2002. La loi de finances pour 2003 prévoit une application du dispositif expérimental à 29 préfetures, soit un tiers de l'ensemble. Un bilan de l'expérience est prévu en 2003, avant la généralisation du système, envisagée pour 2004.

Ces deux exemples d'expérimentation ne portent que sur des modalités d'organisation de l'administration ; mais l'expérimentation « externe », qui a des effets directs sur les administrés, existe aussi, comme cela a été le cas pour 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 – l'introduction des chèques services pour les employeurs de salariés à domicile, ou les modulations de tarifs appliqués par la SNCF pour le TGV Nord-Europe.

Dans les domaines techniques, l'expérimentation législative présente un intérêt particulier, dans la mesure où elle permet d'accompagner l'expérimentation scientifique : ainsi, la loi 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'État 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 ; à 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 dans le cadre de la décentralisation*

C'est dans le cadre des lois de décentralisation que l'expérimentation à l'échelon local a connu un développement particulièrement important : 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 (RMI). 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 par la suite partiellement inspiré les mécanismes péréquateurs institués par les lois du 6 février 1992 et du 31 décembre 1993.

À l'exception de cet exemple, dont l'initiative relève de la collectivité elle-même, les exemples d'expérimentation dans le cadre de la décentralisation ont tous été le fruit d'une initiative de l'État par la voie législative.

La loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995, complétée par la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France », a prévu le transfert aux régions qui seraient candidates des compétences relatives à l'organisation des transports collectifs 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* ».

Une autre application de l'expérimentation a été celle de la mise en œuvre des dispositions relatives à la prestation spécifique dépendance (PSD). La loi du 24 janvier 1997 instituant la PSD est issue d'une initiative de la Commission des affaires sociales du Sénat, qui avait proposé cette expérimentation dans la loi du 25 juillet 1994, par la voie d'un article disposant 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 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a également utilisé le principe de l'expérimentation pour confier aux régions de nouvelles compétences en matière de développement des ports maritimes, des aéroports et de patrimoine culturel. Le mode opératoire de ce transfert de compétences de l'État vers les régions est identique pour ces trois compétences : dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, les régions candidates à l'expérimentation passent des conventions avec l'État sur les modalités de transfert. En 2006, un rapport dressant le bilan de l'expérimentation sera établi par l'État et les collectivités territoriales.

C. L'ENCADREMENT DE L'EXPERIMENTATION PAR LA JURISPRUDENCE

Répondant à un souci pragmatique d'efficacité de la norme, la pratique de l'expérimentation est restée longtemps ignorée de la théorie juridique ; en 1970, le professeur Boulouis écrit ainsi que « *l'expérimentation produit dans l'ordre*

juridique une série de discontinuités plus ou moins graves qui créent autant d'atteintes à la sécurité juridique et d'altérations aux principes sur lesquels se fonde l'ordonnement des règles de droit⁽¹⁾ ». La parenthèse dans l'espace créée par l'expérimentation dérange l'ordonnement normatif et ne saurait faire dès lors l'objet d'une théorisation.

Face au développement de la norme expérimentale, il a pourtant bien fallu que le juge tente une approche juridique ; ce faisant, il n'a pas souhaité opposer frontalement le principe d'égalité à celui de l'expérimentation.

Le juge constitutionnel a ainsi admis le principe de la règle expérimentale, en l'assortissant de plusieurs conditions. La décision la plus connue en la matière reste celle de 1993 relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel⁽²⁾ : dans cette décision, le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi « *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 [...]* ». Il pose néanmoins comme condition que l'expérimentation ait un caractère explicite : « *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* » et établit les conditions relatives à la fin de l'expérience : il revient ainsi au législateur de définir précisément « *les conditions et les procédures selon lesquelles [les expérimentations] doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon* ».

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel conclut à la non-conformité de la loi à la Constitution en raison du fait que l'évaluation instaurée par le législateur est une faculté et non une obligation, faisant ainsi du bilan de fin d'expérimentation une obligation de valeur constitutionnelle. Il précise même que le bilan doit préparer la suite de l'expérimentation en prévoyant plusieurs cas de sortie de l'expérience : la prolongation du test, éventuellement assorti de modification, la généralisation de la norme expérimentale ou l'abandon.

En 1994⁽³⁾, le Conseil constitutionnel précise la décision de 1993 en insistant sur le caractère provisoire de l'expérimentation. L'article 11 de la loi du 1^{er} février 1994 autorise le CSA à délivrer, sans procéder à un appel de candidatures, des autorisations d'émettre à un service de télévision hertzienne pour une durée n'excédant pas six mois ; le Conseil juge ce texte conforme à la Constitution au motif que « *le législateur a pu estimer que la procédure d'appel à candidatures [...] était inadaptée par sa lourdeur à des expériences occasionnelles ou saisonnières* » ; par ailleurs, « *une telle autorisation de caractère temporaire doit être entendue comme ne permettant pas de renouvellement immédiat au regard des règles [...] d'appel à candidatures. Que sous cette réserve d'interprétation, les dispositions de l'article 11 ne méconnaissent aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle* ».

(1) J. Boulouis, Note sur l'utilisation de la méthode expérimentale, 1970, *op.cit.*

(2) Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

(3) Décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994.

Dans ces deux décisions, le Conseil constitutionnel fixe ainsi les exigences constitutionnelles en matière d'expérimentation, qui portent à la fois sur la teneur de l'expérimentation, qui doit être suffisamment précise, sa durée limitée et ses conditions de sortie. L'expérimentation ne saurait ainsi être un subterfuge destiné à instaurer un droit à géométrie variable, mettant alors en cause de façon durable le principe d'égalité des citoyens. Sous ces réserves, le législateur peut écarter les dispositions d'une loi jugée trop contraignante.

La question de l'objet sur lequel doit porter l'expérimentation n'a jamais été abordée en tant que telle ; il est toutefois probable que le Conseil constitutionnel se serait opposé à ce que l'expérimentation porte sur des domaines mettant en cause les libertés publiques ; le juge veille en effet à ce que les conditions d'exercice de ces libertés soient assurées dans les mêmes conditions sur l'ensemble du territoire⁽¹⁾.

Le Conseil d'État a également cherché à intégrer la norme expérimentale dans l'ordonnancement juridique ; ses décisions de caractère juridictionnel sont peu nombreuses et remontent à plus de trente ans. La plus connue⁽²⁾ est celle qui autorise l'administration à déroger au principe d'égalité en appliquant de manière progressive une norme légale : *« en décidant de mettre progressivement en place les contrôles prévus aux articles [...], selon les moyens dont elle disposait, l'administration a obéi à la nécessité d'appliquer aussi rapidement qu'il lui était possible des prescriptions légales intéressant la santé et la sécurité publique »*.

Il s'agit toutefois davantage d'autoriser le pouvoir réglementaire à mettre progressivement en application une norme légale, que d'une véritable expérimentation. C'est donc plutôt dans sa fonction de conseil au Gouvernement que le Conseil d'État a été amené à préciser sa réflexion sur l'expérimentation⁽³⁾. Saisi par le ministre de l'Équipement d'une demande d'avis sur la tarification différenciée applicable au TGV Nord, le Conseil d'État a insisté sur la notion de durée déterminée de l'expérimentation ; la rupture d'égalité résultant de l'application limitée d'une mesure n'est envisageable que pour un temps limité ou une période expérimentale. Sur une durée trop longue, la disparité de traitement ne saurait se justifier et contribuerait à créer des effets irréversibles.

Pénétrant ainsi progressivement la jurisprudence constitutionnelle et administrative, l'expérimentation occupe une place privilégiée dans la réforme de l'État. Elle n'apparaît toutefois pleinement utile que lorsqu'elle implique les collectivités locales. Telle est la raison pour laquelle le Président de la République a pris l'initiative d'une révision constitutionnelle.

(1) Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994.

(2) CE. Sect. 13 oct. 1967, *Sieur Peny*.

(3) Section des Travaux Publics, n° 353605 du 24 juin 1993, *Rapport public 1993*.

II. — UN ROLE PREEMINENT RECONNU AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE D'EXPERIMENTATION PAR LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003

A. LES CONTRAINTES DU CADRE TRACE PAR LES LOIS DE DECENTRALISATION DE 1982

Telle que tracée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, l'expérimentation reste placée sous l'égide de l'État ; elle peut, certes, concerner des collectivités locales, comme le montrent les exemples exposés précédemment, mais elle ne peut être à leur initiative ; à l'exception du complément local de ressources et de la dotation globale de développement intercommunal mis en place en 1986 et 1988 par le conseil général d'Ille-et-Vilaine, qui constituent des initiatives isolées, les collectivités locales ne sont pas maîtresses des procédures d'expérimentation ; elles suivent à chaque fois une feuille de route en se conformant à des lois et règlements qui comportent des dispositions expérimentales. Dans tous les cas, c'est la loi qui déroge, ce ne sont pas les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales ont donc été ignorées dans la mise en place des procédures expérimentales ; or qui mieux que l'échelon local est susceptible d'exprimer la diversité des situations et de tenir compte de la complexité des questions économiques et sociales ? Alors même que l'initiative des collectivités territoriales est freinée, le pouvoir central témoigne d'une certaine méconnaissance des réalités locales. Il en résulte une rigidité qui a incontestablement contribué à accroître le désintérêt des Français pour la chose publique et le découragement de nombreux élus locaux.

Il faut ajouter à cela le blocage dont a souffert le mouvement de décentralisation dans les années quatre-vingt-dix, du fait de l'enchevêtrement des compétences et des financements des différents échelons territoriaux. La complexité des situations qui en a résulté, complexité encore accrue par le développement sans précédent de l'intercommunalité, a rendu plus incompréhensible encore l'obligation d'une application uniforme de la norme.

Fort de ce constat, le Président de la République plaide dès 1998 pour une diversification des initiatives locales : *« 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'État 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'État à assumer pleinement ses devoirs, et sur la capacité des collectivités locales à développer une véritable démocratie de proximité. »*

L'idée d'une rénovation de l'initiative locale par la voie de l'expérimentation fait des émules, comme le démontre le rapport sur l'avenir de la décentralisation remis par M. Pierre Mauroy en octobre 2000 au Premier ministre de

l'époque : « 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.[...] 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 ».

Le 16 janvier 2001, l'Assemblée nationale adopte la proposition de loi constitutionnelle de M. Pierre Méhaignerie tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales ; cette proposition de loi est destinée notamment à assouplir le cadre institutionnel de la République, en prévoyant, sur le modèle de l'article 38 de la Constitution, des lois d'habilitation autorisant les collectivités territoriales candidates à expérimenter dans le domaine législatif pour les matières qui intéressent les compétences des collectivités, leur organisation ou leurs ressources. Paradoxalement, dans le même temps, la même assemblée examine le projet de loi relatif à la Corse qui prévoit, *dans un cadre constitutionnel inchangé*, la possibilité de confier à l'Assemblée de Corse le droit d'intervenir dans le domaine législatif sur habilitation du législateur. C'est donc la même assemblée qui considère tout à la fois que le cadre constitutionnel de 1958 ne permet pas de telles habilitations législatives aux collectivités territoriales, et qui l'autorise simultanément et spécifiquement pour la Corse.

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi relative à la Corse, ne manque pas de censurer la disposition en cause ⁽¹⁾ : *« considérant en l'espèce 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 est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution ; qu'il y a lieu dès lors de [la] déclarer contraire à la Constitution ».*

Bien que prévisible, cette décision met fin à toute velléité de raisonner dans le cadre non modifié de la Constitution de 1958. Fidèle à ses convictions exprimées dès 1998, le candidat Jacques Chirac propose alors, dans son discours de Rouen en avril 2002, une révision de la Constitution destinée à construire une nouvelle architecture des pouvoirs ; il évoque alors très clairement la possibilité de confier aux collectivités locales 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 ».*

B. LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre par deux fois le principe de l'expérimentation.

(1) Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

Elle introduit d'abord un nouvel article 37-1 qui autorise la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ; elle ajoute ensuite un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales, qui prévoit 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 peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence* ».

L'article 37-1 est une reconnaissance, dans la Constitution, des pratiques de l'expérimentation par l'État. Le Sénat, à l'initiative du président de la Commission des lois, également rapporteur du texte, a souhaité préciser que les expérimentations menées sur le fondement de l'article 37-1 devraient avoir un objet et une durée limités ; cette rédaction, reprise à l'Assemblée nationale, a confirmé que l'expérimentation menée à l'initiative de l'État dans le cadre de l'article 37-1 s'inscrivait dans la jurisprudence dégagée jusqu'à présent par le juge constitutionnel.

La consécration constitutionnelle de ces expérimentations a fait l'objet de nombreux débats lors de l'examen du texte ; tout en validant la méthode antérieure, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a considéré que l'introduction de ce dispositif dans la Constitution permettrait de donner à l'État une capacité d'expérimentation plus importante que précédemment. Il a ainsi indiqué que « *le fait d'inscrire le principe d'expérimentation dans la Constitution modifie l'équilibre entre le principe d'égalité et le principe d'expérimentation. Et c'est l'interprétation de l'intérêt général qui permettra au juge constitutionnel d'en juger, en fonction de la façon dont la loi encadrera l'expérimentation, prévoira l'évaluation... C'est un ensemble qui sera jugé par le Conseil constitutionnel* ⁽¹⁾ ».

De valeur juridique désormais équivalente, le principe d'expérimentation et le principe d'égalité devront ainsi être conciliés dans le respect de l'intérêt général. Sur le fondement de cette interprétation, le garde des Sceaux a considéré que des expérimentations pourraient dorénavant porter sur des domaines touchant aux libertés publiques ou aux garanties fondamentales, le ministre citant à cet effet l'exemple de l'échevinage, qui pourra désormais être introduit de façon progressive dans les tribunaux d'instance.

L'article 37-1 donne une ampleur nouvelle à l'expérimentation mais n'apporte pas un changement de nature au regard de la pratique antérieure ; l'État pourra toujours expérimenter en matière d'organisation interne ou, par le biais de la loi, en confiant aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. Les collectivités territoriales candidates expérimenteront alors dans le cadre d'une loi elle-même dérogatoire.

Toute autre est la portée du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution ; il revient désormais à la collectivité territoriale d'élaborer la norme, en s'affranchissant des normes générales. L'expérimentation n'est toutefois autorisée

(1) *Assemblée nationale, 3^e séance du 21 novembre 2002, Journal Officiel, p. 5522.*

que dans l'objectif d'une généralisation ; c'est là toute la différence avec le dispositif de dérogation législative imaginé pour la Corse sous la précédente législature, qui, tout en prévoyant des modalités d'évaluation, ne précisait pas les conditions d'une éventuelle généralisation à l'ensemble du territoire. La différence est d'importance ; comme l'écrit le président Pascal Clément dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle : *« plutôt que de reconnaître à telle ou telle collectivité une particularité qui la place de facto, de façon permanente, hors de la loi de la République, le projet de loi constitutionnelle s'attache au contraire à reconnaître aux collectivités un rôle d'entraînement et d'exemplarité. [...] Dans cette perspective, la décentralisation n'apparaît plus comme un mouvement centrifuge, mais comme une dynamique »*.

Le quatrième alinéa de l'article 72 confie au législateur ou au pouvoir réglementaire pour ce qui le concerne, le soin d'autoriser la dérogation ; cette autorisation ne peut avoir qu'un objet et une durée limités ; cette précision, issue d'un amendement du rapporteur de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, permet de mieux encadrer l'expérimentation en se référant aux principes jurisprudentiels dégagés par le juge constitutionnel et administratif.

Les collectivités locales se portent candidates à l'expérimentation ; il ne s'agit donc pas d'une procédure imposée, ce qui se déduit à la lecture du quatrième alinéa de l'article 72, qui précise que les collectivités territoriales *peuvent* – et non *doivent* – déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

En outre, la procédure mise en place permet de prévenir tout risque de dérives, en précisant que l'expérimentation ne peut porter sur les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Afin d'établir une procédure identique à toutes les expérimentations, le texte constitutionnel renvoie à une loi organique les modalités d'expérimentation par les collectivités locales.

C. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE

- *Une procédure qui laisse tout pouvoir d'appréciation au législateur*

Moins de trois mois après l'adoption définitive de la loi constitutionnelle, le Parlement est saisi de la loi organique permettant d'organiser la procédure d'expérimentation dévolue aux collectivités territoriales. Conformément à ce qui avait été prévu dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, le projet de loi organique s'inspire de l'article 38 de la Constitution, qui fixe les conditions de délégation de la compétence législative à l'exécutif ; il reviendra ainsi au législateur de fixer lui-même, dans des termes précis et pour une durée limitée, les habilitations qu'il autorise, puis, à la fin de l'expérimentation, de déterminer les suites qu'il entend leur réserver.

Telle qu'elle figure dans le projet de loi organique, l'initiative de l'expérimentation revient au législateur ; une telle disposition n'interdit pas cependant que les collectivités territoriales aient une force de proposition en la matière ; elles aussi sont à même en effet d'apprécier quelles dispositions pourraient être susceptibles d'entrer dans le cadre d'une expérimentation. Ce pouvoir de proposition, en amont de la loi d'habilitation, ne figure pas dans la loi organique, ou, du moins, n'est qu'évoqué à travers un rapport annuel au Parlement faisant état des propositions émises par les collectivités locales. Son inscription dans la loi n'a pas été jugée souhaitable car elle pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 39 de la Constitution réservant l'initiative des lois au Premier ministre et aux membres du Parlement : il ne faudrait pas que le législateur se trouve dans l'obligation, au vu des initiatives proposées par les collectivités territoriales, de procéder à l'expérimentation ; le législateur devant garder toute latitude pour autoriser cette expérimentation, la procédure d'initiative locale ne saurait être formalisée.

- *L'application outre-mer*

La question du champ d'application de la loi organique mérite d'être soulevée : la circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer définit comme lois de souveraineté les lois qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir de plein droit l'ensemble du territoire de la République ; à ce titre, ces lois n'exigent ni mention d'applicabilité pour leur application outre-mer, ni consultation des assemblées locales. La circulaire classe parmi les lois de souveraineté les lois organiques en s'appuyant sur l'absence de remarques faites par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi organique relative au cumul des mandats électoraux ⁽¹⁾.

Au regard de cette interprétation, le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales a vocation à s'appliquer outre-mer ; cette interprétation est confirmée par la lecture de l'article 72 de la Constitution, qui énumère comme collectivités territoriales de la République, à côté des communes, des départements et des régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Néanmoins, force est de reconnaître que la mise en place de l'expérimentation dans les collectivités d'outre-mer suscite quelques difficultés ; sur le fond, d'abord, puisque les dispositions législatives susceptibles de faire l'objet d'expérimentation ne doivent pas interférer avec les compétences propres qui leur ont été attribuées ; sur la forme ensuite, puisque l'expérimentation dans le cadre d'une généralisation peut ne pas être pertinente outre-mer, compte tenu des spécificités de ces territoires.

Lors de son audition devant la Commission des lois pour le projet de révision constitutionnelle, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, interrogée sur l'application de l'expérimentation dans les collectivités situées outre-mer, avait ainsi apporté la réponse suivante : « *Au-delà de leurs spécificités reconnues par les articles 73 et 74 de la Constitution, les collectivités situées outre-mer relèvent, au même titre que celles de métropole, des dispositions de droit commun figurant au titre XII de la Constitution. Dès lors, ces collectivités pourront, bien évidemment, mettre en œuvre des expérimentations en matière législative et réglementaire mais*

(1) Décision n° 85-205 DC du 28 décembre 1985.

celles-ci ayant pour objet, le cas échéant, d'être généralisées à l'ensemble du territoire, elles semblent donc moins bien adaptées à la prise en considération des spécificités de l'outre-mer que ne l'est la procédure permettant à ces collectivités d'adapter des dispositions législatives en vigueur. [...] Le projet de loi constitutionnelle renforce considérablement la portée des possibilités d'adaptation dans les départements et régions d'outre-mer⁽¹⁾ ».

Dès lors, il appartiendra aux différentes lois organiques statutaires en préparation d'assurer la transposition de la procédure d'expérimentation, moyennant les adaptations nécessaires ; M. Daniel Hoeffel, rapporteur au Sénat du projet de loi organique relatif au référendum local, parvient à la même conclusion s'agissant de la transposition à l'outre-mer des procédures de consultations locales⁽²⁾.

- *Le dispositif du projet de loi*

L'article 1^{er} du projet de loi propose d'introduire à cet effet un nouveau chapitre dans le code général des collectivités territoriales, placé en troisième place dans le titre unique du livre I^{er} de la première partie consacré à la libre administration des collectivités territoriales.

Composé de sept articles, ce chapitre ne concerne que les collectivités territoriales ; l'article 2 du projet de loi propose ensuite d'appliquer l'ensemble de la procédure d'expérimentation aux groupements, par un nouvel article du code introduit dans la cinquième partie consacrée à la coopération locale.

L'article L.O. 1113-1, introduit par l'article 1^{er}, précise le contenu de la loi habilitant les collectivités locales à déroger aux dispositions législatives et réglementaires régissant leurs compétences. Ainsi, le législateur devra indiquer précisément l'objet de la dérogation, les cas dans lesquels celle-ci peut être entreprise et les caractéristiques des catégories de collectivités appelées à être candidates ; il lui reviendra également de fixer la durée de l'expérience, qui ne pourra être supérieure à cinq ans, et le délai dans lequel les collectivités doivent présenter leur candidature.

L'article L.O. 1113-2 prévoit quant à lui les conditions de transmission de la candidature ; le représentant de l'État saisi par une collectivité territoriale d'un dossier de candidature le transmet au ministre chargé des collectivités locales, assorti de ses observations. Après vérification des conditions légales fixées par la loi d'habilitation, le Gouvernement est tenu de retenir l'ensemble des collectivités satisfaisant aux critères fixés par le législateur ; la liste des collectivités candidates fait l'objet d'un décret.

Afin d'assurer l'information du public, **l'article L.O. 1113-3** impose la publication au *Journal Officiel* des actes à caractère général et impersonnel pris dans le cadre de l'expérimentation ; cette publication a lieu après leur transmission au représentant de l'État.

(1) Rapport n° 376 de M. Pascal Clément au nom de la Commission des lois, p. 57.

(2) Rapport n° 315 (2002-2003) de M. Daniel Hoeffel au nom de la Commission des lois, p.31.

Compte tenu du champ d'intervention ouvert aux collectivités par les lois d'habilitation, **l'article L.O. 1113-4** assortit leur contrôle de légalité de moyens exceptionnels ; le représentant de l'État aura ainsi la faculté de demander, à l'appui de son recours, une suspension de l'acte, qui devra être automatiquement accordée par le tribunal administratif. En l'absence de décision du juge sur le fond dans un délai d'un mois, l'acte redevient exécutoire.

S'inspirant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **l'article L.O. 1113-5** détermine les conditions d'évaluation de l'expérimentation ; avant le terme fixé dans la loi d'habilitation, le Gouvernement devra présenter aux fins d'évaluation un rapport au Parlement analysant les conséquences de l'expérimentation en terme de coût et qualité des services rendus aux usagers, d'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État, et des incidences financières et fiscales. Les collectivités expérimentatrices seront associées à l'élaboration du rapport et pourront y faire figurer leurs observations.

Par ailleurs, afin d'assurer l'information du Parlement, l'article L.O. 1113-5 impose au Gouvernement de lui soumettre un rapport annuel faisant état des propositions d'expérimentation dont il a été saisi et des suites qui leur ont été réservées. Ce rapport se situe donc en amont de la procédure et sert à déterminer les futures lois d'habilitation.

L'article L.O. 1113-6 fixe les conditions de sortie de l'expérimentation : le législateur, avant la fin de l'expérimentation, peut décider de prolonger celle-ci, éventuellement modifiée, pour une période maximale de trois ans ; il peut également décider de généraliser l'expérimentation ou de l'abandonner. Quelle que soit sa décision, le dépôt du projet de loi visant à déterminer le sort de l'expérimentation a pour effet de proroger d'un an l'expérimentation : il s'agit ainsi de garantir la sécurité juridique des actes, puisqu'en l'absence de loi, les actes deviennent caducs et aucune mesure ne peut plus être prise à titre expérimental au-delà du terme fixé par la loi ayant organisé l'expérimentation.

L'article L.O. 1113-7 définit le régime juridique applicable aux dérogations des collectivités territoriales en matière réglementaire : un décret en Conseil d'État devra préciser les dispositions susceptibles de faire l'objet de dérogations et les collectivités concernées par l'expérimentation. Les conditions de participation sont identiques à celles prévues pour les expérimentations législatives, ainsi que le régime d'entrée en vigueur et de suspension des actes. En revanche, des dispositions particulières sont prévues pour les modalités d'évaluation et les suites à donner à l'expérimentation. Un rapport faisant le bilan des évaluations en matière réglementaire est transmis au Parlement.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale commune avec celle du projet de loi organique relatif au référendum local.

Après avoir indiqué que son groupe était favorable au principe du référendum local, **M. Jean-Pierre Blazy** a néanmoins considéré que les risques d'un usage plébiscitaire de ceux-ci par certains élus locaux demeuraient réels. Il a jugé utile de poursuivre la réflexion sur une meilleure articulation entre les mécanismes de la démocratie participative et de la démocratie représentative, sans pour autant fragiliser la légitimité des élus. Ayant évoqué la loi de décentralisation du 2 mars 1982, celle du 22 janvier 2002 sur la Corse et celle du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, il a mis en relief la volonté constante du législateur de rapprocher le citoyen de la prise de décision. Abordant le dispositif du projet de loi organique relatif au référendum local, il a estimé qu'il souffrait d'un certain nombre d'insuffisances, au titre desquelles il a cité l'impossibilité pour les structures de coopération intercommunale d'organiser des référendums et l'exclusion du corps électoral des étrangers non communautaires résidant régulièrement sur notre territoire. Regrettant que la décision de recourir à un référendum local soit réservée à l'assemblée délibérante de la collectivité et que l'initiative des citoyens soit bridée par les conditions assortissant l'exercice du droit de pétition prévu à l'article 72-1 de la Constitution, il a indiqué que le groupe socialiste déposerait des amendements ayant pour objet de prévoir l'organisation de référendums d'initiative populaire.

Réagissant aux propos du rapporteur du projet de loi relatif à l'expérimentation sur le contrôle de légalité, **M. Bernard Derosier** a souligné que la suppression du contrôle *a priori* des actes administratifs des collectivités locales par le préfet, prévue par la loi du 2 mars 1982, n'avait pas eu pour corollaire l'instauration d'un contrôle de la légalité desdits actes par le représentant de l'État, celui-ci ayant seulement la faculté d'en saisir le tribunal administratif. Après avoir évoqué les dispositions de la loi sur la Corse du 22 janvier 2002 et de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, il a rappelé que, lors de la précédente législature, l'Assemblée nationale avait adopté une proposition de loi constitutionnelle relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales présentée par M. Pierre Méhaignerie, pour souligner l'attachement des socialistes à ce principe. Évoquant les dispositions du texte de loi organique, il a jugé trop longue la durée maximale de l'expérimentation prévue par le projet de loi, qui peut atteindre huit ans. Il a ajouté que, s'agissant de la mise en œuvre des expérimentations, le risque était grand de voir se développer des initiatives trop nombreuses, dispersées et sans cohérence entre elles, qui pourraient avoir pour conséquence de fragiliser le respect des principes républicains d'égalité et de solidarité. Il a enfin redouté que, par la voie de l'expérimentation, les collectivités puissent supporter des transferts de charges sans bénéficier des transferts de moyens correspondants.

M. Marc-Philippe Daubresse s'est tout d'abord félicité des dispositions du projet de loi organique sur les référendums locaux tout en indiquant que leur mise en œuvre pourrait se révéler délicate en raison de l'empilement des structures territoriales. Évoquant les propos de M. Jean-Pierre Blazy sur l'exclusion des groupements des collectivités, il a souligné que les référendums décisionnels ne pourraient être organisés par les établissements de coopération intercommunale, du

fait du mode d'élection indirect, seuls des élus au suffrage universel direct pouvant légitimement décider d'y recourir. S'agissant de la disposition introduite par le Sénat, selon laquelle le référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au vote, il a jugé ce seuil trop restrictif et souhaité que la Commission élabore un compromis acceptable, suggérant pour sa part de fixer ce seuil à hauteur du tiers des électeurs inscrits. En réponse aux propos tenus par M. Bernard Derosier, il a souligné que le projet de loi organique autorisant les collectivités locales à recourir à l'expérimentation encadrerait leurs initiatives de façon suffisamment rigoureuse, contrairement au dispositif qui avait été prévu par la loi sur la démocratie de proximité.

Estimant que la démocratie représentative était affectée par la montée de l'abstention, une certaine déconsidération des élus dans l'opinion et la défaillance des corps intermédiaires, **M. Jérôme Bignon** a convenu de l'opportunité de renforcer la démocratie participative, le référendum local étant de nature à améliorer la vie locale. Il a fait observer que le niveau effectif de participation constituera un élément d'interprétation suffisant de la volonté populaire, sans qu'il soit besoin de fixer, dans la loi organique, un seuil de participation. Il a placé un grand espoir dans le développement du vote électronique inauguré cette année pour l'élection d'une partie des représentants au Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui permettra de lutter efficacement contre l'abstention et qui rendra caduc tout débat sur la fixation de seuils légaux de participation.

M. René Dosière a regretté que le rapporteur du texte sur le référendum local ait semblé dater de ce texte l'avènement de la démocratie locale et rappelé les vives réticences de la majorité actuelle à l'égard des innovations de la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992. Il a souligné que, si certains élus se montraient réticents face au développement de la démocratie participative, nombreux étaient ceux qui soutenaient celle-ci avec conviction de manière à redonner sa place au citoyen. Évoquant l'évolution sensible des conditions d'exercice de la démocratie locale et notamment la croissance du taux d'abstention aux élections municipales, il a montré que la question de la participation des citoyens à la vie locale se posait aujourd'hui d'une manière différente. Il a qualifié de léger et d'improvisé le processus de réforme engagé, en l'espèce, par le Gouvernement, notant qu'il avait respecté la priorité d'examen du Sénat pour le texte sur le référendum local alors que celui relatif à l'expérimentation, qui porte aussi sur l'organisation des collectivités locales, a été déposé en premier à l'Assemblée nationale.

Il a critiqué le fait que les groupements de communes ne puissent recourir au référendum local, alors que l'intercommunalité constitue un des éléments essentiels de la vie locale et que la loi de 1995 permet déjà aux structures intercommunales de consulter, pour certains projets d'aménagement, la population concernée. Il a également regretté que les étrangers non communautaires ne soient pas admis à participer aux référendums locaux et jugé trop strict l'encadrement de cette procédure. Il a jugé peu cohérent, au regard des modalités d'élection respectives des conseillers généraux et des conseillers régionaux, le dispositif permettant aux départements et aux régions d'organiser un référendum local et souligné que celui-ci ferait ressortir le caractère suranné du mode d'élection des conseillers généraux. Il a craint une dérive possible tenant au coût des

expérimentations, seules les collectivités riches pouvant s’y livrer. Il a demandé au rapporteur ce qu’il adviendrait si plusieurs collectivités souhaitaient organiser un référendum le même jour et comment, dans une commune de moins de 3 500 habitants caractérisée par la présence de candidats dépourvus d’étiquette politique, les partis et groupements politiques pourraient participer à la campagne référendaire.

Après avoir estimé qu’il était vain de chercher à attribuer la paternité de la décentralisation à tel ou tel parti, **M. Guy Geoffroy** a rappelé que les structures de coopération intercommunale n’étaient pas encore des collectivités et que le projet de loi organique sur le référendum local ne pouvait que tenir compte de cette réalité. Il a convenu de l’importance de la question du seuil de participation, celui fixé par le Sénat, bien que cohérent, paraissant très exigeant en termes de mobilisation des électeurs. Tout en étant prêt à se rallier au taux proposé par le président et le rapporteur, il s’est demandé s’il ne conviendrait pas de retenir de manière alternative ou cumulative un seuil de participation de 40 % au référendum et un taux d’inscrits ayant donné une réponse positive, et qui pourrait être fixé à 25 %.

M. Bernard Roman a rappelé que la fixation de seuils de participation aux référendums était pratiquée dans huit pays européens et s’est rallié à la position du Sénat sur cette question, estimant qu’un seuil inférieur à 50 % risquerait de donner à une minorité les moyens de peser sur une décision contre la volonté d’une majorité qui serait restée silencieuse.

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

— le délai de cinq ans pour l’expérimentation est un délai maximum. Dans certains domaines, l’expérimentation durera moins longtemps, mais dans d’autres, la totalité du délai sera nécessaire. Il pourra même être insuffisant, si l’on se réfère à l’exemple de l’expérimentation sur les transports régionaux qui a duré sept ans ; c’est la raison pour laquelle la possibilité de le proroger offerte par le projet de loi est justifiée ;

— les transferts de charges, dont les transferts de personnels, seront compensés ; ce principe a désormais valeur constitutionnelle. Toutefois, il n’est pas certain que les expérimentations en matière normative se traduisent par une augmentation des charges des collectivités territoriales.

*

* *

La Commission a ensuite rejeté l’exception d’irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Jean-Marc Ayrault sur le projet de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(chapitre III du titre unique du livre I^{er} de la première partie
du code général des collectivités territoriales)

Expérimentation des collectivités territoriales

L'article premier du projet de loi a pour objet d'insérer un nouveau chapitre consacré à l'expérimentation au sein du code général des collectivités territoriales. Ce chapitre prendrait place dans le titre unique relatif à la libre administration des collectivités territoriales, figurant lui-même dans le livre premier de la première partie du code général des collectivités territoriales consacré aux principes généraux de la décentralisation.

Le titre unique du livre premier de la première partie comprend déjà deux chapitres, le premier consacré au principe de libre administration, le second à la coopération décentralisée. Le nouveau chapitre portant sur l'expérimentation serait ainsi le chapitre III. Cet ordonnancement est néanmoins susceptible d'être modifié par l'adoption prochaine de la loi organisant le référendum local, qui vise à insérer un chapitre II portant sur les consultations locales et à déplacer en conséquence l'actuel chapitre II regroupant les dispositions relatives à la coopération décentralisée, qui deviendrait ainsi le chapitre IV.

Figureraient ainsi désormais en tête du code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives consacrées aux grands principes de la décentralisation, ainsi que les dispositions organiques portant sur le référendum local et l'expérimentation.

Le chapitre III ainsi créé est divisé en sept articles ayant pour objet de préciser la procédure, les conditions de candidature, la nature des actes, la procédure d'évaluation ainsi que les modalités de sortie de l'expérimentation.

Article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales

Loi d'habilitation préalable à l'expérimentation

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit, dans l'article 72 consacré aux collectivités locales, un quatrième alinéa autorisant les collectivités locales à déroger, à titre expérimental, aux lois et règlements qui régissent l'exercice de leurs compétences. Ce nouveau droit est un droit encadré : l'article 72 précise à cet effet que la décision d'expérimenter revient à la loi ou, s'il s'agit d'expérimentation portant sur des dispositions réglementaires, au pouvoir réglementaire.

Les collectivités territoriales ne pourront ainsi être amenées à expérimenter que sur habilitation du législateur ou de l'autorité réglementaire. L'article L.O. 1113-1 a pour objet de préciser le contenu de la loi d'habilitation lorsqu'il s'agit d'expérimentations portant sur des dispositions législatives. La procédure

d'habilitation pour la dérogation à des normes réglementaires fait l'objet de dispositions spécifiques prévues à l'article L.O. 1113-7.

- *La durée de l'expérimentation*

L'article L.O. 1113-1 précise ainsi que 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 qui régissent l'exercice de leurs compétences, doit définir l'objet d'intérêt général et la durée de l'expérimentation. La rédaction ainsi proposée reprend la définition donnée dans le quatrième alinéa de la Constitution d'une expérimentation *pour une durée limitée* ; ajoutée à l'Assemblée nationale à l'initiative du président de la Commission des lois, également rapporteur du texte, cette précision s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, qui se sont tous deux attachés à vérifier le caractère temporaire de l'expérimentation. Il s'agit ainsi d'éviter qu'une durée d'expérimentation excessive ne crée des situations juridiques irréversibles, rendant difficiles un retour au droit commun en cas d'arrêt de l'expérimentation.

Le projet de loi organique précise cette condition de durée en limitant à cinq ans les effets de la loi d'habilitation ; il s'agit là d'une durée maximale, qui pourra être réduite en tant que de besoin, selon la nature de l'expérimentation, dans la loi d'habilitation. Pour autant, cette durée n'est pas intangible ; le projet de loi organique préserve une certaine souplesse en autorisant, à l'article L.O. 1113-6, une prolongation de l'expérimentation, par nouvelle habilitation du législateur, pour une durée qui ne peut excéder trois ans.

- *L'objet de l'expérimentation*

La rédaction de l'article L.O. 1113-1 ne retranscrit pas dans son intégralité le texte constitutionnel, puisque celui-ci précise que la loi d'habilitation ne peut autoriser l'expérimentation *lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti*.

Les débats et travaux parlementaires ont permis d'éclairer ces notions : le rapport de M. Pascal Clément précisait qu'il s'agissait de notions dégagées par la jurisprudence et la doctrine et citait comme exemple de liberté publique, la liberté d'association, la liberté d'enseignement, la liberté de conscience, la liberté d'aller et venir, le droit d'asile, les droits de la défense, le droit d'agir en justice, la liberté d'expression, la liberté de communication et la liberté de la presse ; parmi les droits constitutionnellement garantis étaient cités les 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. Intervenant sur un amendement ayant pour objet de supprimer l'adjectif « *essentielles* » qui définit les conditions d'exercice de ces droits et libertés, le ministre délégué aux libertés locales estimait que s'agissant des libertés publiques, la procédure ne touchait pas à l'essentiel ; il fallait donc en déduire que la procédure était un champ ouvert à l'expérimentation ⁽¹⁾.

(1) *Assemblée nationale, 2^e séance du 22 novembre 2002, Journal Officiel, p. 5618.*

D'origine jurisprudentielle, la définition des droits et libertés est appelée à évoluer : dès lors, il n'est 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 au Conseil constitutionnel, éventuellement saisi de la loi d'habilitation, d'apprécier si les dérogations ainsi autorisées portent atteinte à ces principes.

L'article L.O. 1113-1 s'attache également à encadrer l'objet de l'expérimentation ; l'article 72 de la Constitution précise que l'expérimentation n'est autorisée que *pour un objet limité* ; cette précision, issue du même amendement parlementaire que celle sur la durée limitée, permet de circonscrire dans un champ bien défini les dérogations au principe d'égalité qu'implique l'expérimentation. En effet, l'expérimentation ne doit pas se transformer en blanc-seing confié aux collectivités les plus en pointe en matière de décentralisation : il appartient au législateur d'encadrer très précisément ce qui pourra être sujet à expérimentation. Le projet de loi dispose à cet effet, sans qu'il soit de nouveau fait mention du caractère limité de l'expérimentation, que la loi d'habilitation doit définir l'objet *d'intérêt général* soumis à expérimentation et qu'elle doit mentionner les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Il reviendra ensuite éventuellement au Conseil constitutionnel d'apprécier l'ampleur des dérogations permises dans les lois d'habilitation au regard des prescriptions constitutionnelles.

La loi d'habilitation devra ainsi comprendre la liste détaillée des dispositions législatives susceptibles de faire l'objet de dérogations. Dans une rédaction quasiment identique à celle de la loi constitutionnelle, l'article L.O. 1113-1 précise qu'il s'agit de la sorte d'autoriser les collectivités territoriales à déroger *aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences*. Cette expression avait donné lieu à débat lors de la révision constitutionnelle : s'agissait-il ainsi d'autoriser des dérogations aux règles de répartition des compétences ou bien de permettre des dérogations aux règles régissant la compétence déléguée ? Le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale se déclarait favorable à une interprétation extensive des dispositions constitutionnelles, les analysant comme autorisant à la fois des expérimentations-transferts de compétences et des expérimentations-dérogations normatives : « *cette rédaction doit être comprise à la fois comme autorisant une dérogation aux règles de répartition des compétences et une dérogation aux règles régissant la compétence déléguée. Il s'agit donc à la fois d'une règle de forme, la répartition des compétences entre collectivités et entre l'État et les collectivités, d'une règle de fond, la détermination d'un corpus normatif régissant un secteur* ⁽¹⁾ ».

L'examen du projet de loi organique permet de poursuivre la réflexion entamée en novembre dernier ; force est alors de reconnaître qu'il existe entre les deux types d'expérimentation, expérimentations-transferts et expérimentations-dérogations, une véritable différence de nature ; dans le premier cas, il s'agit de confier une nouvelle compétence à une collectivité et, dans le second, de confier à cette collectivité un pouvoir normatif intervenant dans le champ de la loi. Alors que le premier représente un épisode courant de la décentralisation, le second est une

(1) Rapport n° 376 de M. Pascal Clément au nom de la Commission des lois, p. 91.

innovation juridique qui modifie la hiérarchie des normes et exige en conséquence un encadrement suffisant.

S'agissant de l'expérimentation-transferts de compétences, il n'était nul besoin de révision constitutionnelle, comme le démontre la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a prévu, avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, de confier aux régions qui se porteraient candidates des compétences en matière de développement des ports maritimes, des aérodromes et de patrimoine culturel. S'agissant en revanche de l'expérimentation-dérogation, une révision de la loi fondamentale était indispensable puisque le Conseil constitutionnel avait censuré la disposition de la loi relative à la Corse confiant à l'Assemblée de Corse un pouvoir expérimental de dérogation à la norme législative, le juge constitutionnel 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* ⁽¹⁾ ».

Il semble bien, au vu de ces différents éléments, que l'expression « *dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences* », retenue à la fois dans le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et à l'article L.O. 1113-1, ne concerne que les expérimentations dérogeant aux lois régissant une compétence, les expérimentations-transferts de compétences restant possibles sans nécessiter la procédure des lois d'habilitation prévue dans le présent projet de loi organique.

Les dispositions susceptibles de faire l'objet de dérogations concerneront donc une compétence donnée exercée dans les conditions de droit commun par la collectivité territoriale habilitée à participer à l'expérimentation. La question se pose alors de savoir ce qu'il advient de l'expérimentation, dans le cas où les dispositions législatives faisant l'objet de dérogations sont modifiées entre temps par le législateur ; rien n'interdit en effet au législateur de modifier ces dispositions législatives, puisque l'article 72 n'autorise pas une délégation de compétences comparable à celle que l'article 38 de la Constitution prévoit pour les ordonnances ; dans le cas des ordonnances de l'article 38, le législateur ne peut plus intervenir dans le domaine législatif ayant fait l'objet d'une délégation, l'article 41 de la Constitution précisant même à cet effet que le Gouvernement peut invoquer l'irrecevabilité, en saisissant au besoin le Conseil constitutionnel, d'une proposition ou d'un amendement entrant dans le champ de la compétence déléguée. L'article 72 n'a rien prévu de semblable dans la mesure où il ne s'agit que d'une délégation partielle de compétences ; il est donc possible au législateur de supprimer ou de modifier les dispositions en cause. Il est certain que la suppression de dispositions législatives figurant dans la loi d'habilitation a pour conséquence de faire cesser l'expérimentation. Le cas d'une simple modification est plus problématique ; il reviendra à chaque fois au législateur, dans de tels cas, de déterminer les conséquences qu'il entend donner à ces modifications sur les expérimentations en cours.

(1) Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

Il est toutefois peu probable – si ce n'est peu souhaitable – que le législateur soit amené à modifier les dispositions législatives faisant l'objet d'une expérimentation ; l'expérimentation préfigure en effet une éventuelle modification de la législation. C'est au vu du bilan qui en sera fait que le législateur devrait être amené à proposer une modification.

- *Les conditions de participation à l'expérimentation*

La loi d'habilitation devra définir les conditions de participation à l'expérimentation. L'article L.O. 1113-1 précise à cet effet qu'il sera fait mention en tant que de besoin des cas dans lesquels l'expérimentation pourra être entreprise ; la rédaction retenue reprend ainsi les termes de la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993 autorisant le législateur à procéder à des expérimentations à condition « *de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations [et] les cas dans lesquels celle-ci peut être entreprise* ». Il s'agit, là encore, d'encadrer l'expérimentation en définissant de manière précise la matière qui donnera lieu à expérimentation.

Dans le même objectif, la loi d'habilitation devra également préciser les catégories de collectivités territoriales auxquelles elle s'adresse. Il ne s'agit pas de désigner, avec cette expression, les seules catégories juridiques de collectivités territoriales énoncées au premier alinéa de l'article 72 de la Constitution. Ce terme doit être compris dans une acception plus large, permettant ainsi au législateur d'affiner, au sein d'une catégorie juridique, les collectivités susceptibles de prendre part à l'expérimentation. Le projet de loi précise à cet effet que ce choix se fera *en fonction de leur nature juridique et de leurs caractéristiques*.

Dans cet objectif, l'exposé des motifs du projet de loi cite la possibilité d'indiquer dans la loi d'habilitation des critères de seuil démographique ou de localisation, permettant de sélectionner notamment les communes situées en zone de montagne ou les collectivités du littoral... Il s'agit certes d'exemples pertinents, mais il est très probable que les critères de l'expérimentation seront encore plus précis : le Gouvernement n'ayant aucune marge d'appréciation dans le choix des collectivités les mieux à même d'assurer l'expérimentation, ainsi que le précise l'article L.O. 1113-2, il est à redouter que des collectivités n'ayant pas la solidité juridique ou financière requise se portent candidates ; afin d'éviter une expérimentation qui fragiliserait davantage encore de telles collectivités, il appartiendra au législateur, en amont, de définir des critères de participation, notamment au regard de la situation financière, suffisamment sélectifs.

Ainsi, au regard de ces critères, il n'entre pas dans la compétence de la loi d'habilitation de désigner les collectivités territoriales participant à l'expérimentation. Le rôle du législateur se limite à définir un champ d'application, l'initiative de la candidature revenant aux collectivités locales.

Les collectivités territoriales habilitées relèveront de la même catégorie juridique. Il n'est pas envisageable de penser qu'une même expérimentation pourrait être conduite, par exemple, dans 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 niveaux.

La question se pose néanmoins avec l'extension de l'expérimentation aux groupements ; prévue à l'article 2 du projet de loi organique, cette extension ouvre la possibilité de conduire une même expérimentation à deux niveaux différents, le niveau communal et le niveau intercommunal quand la compétence est déléguée à un établissement public de coopération intercommunale. La loi d'habilitation devra ainsi explicitement préciser cette possibilité. Il en est de même lorsqu'elle habilitera une expérimentation pouvant être conduite par les régions et la collectivité territoriale de Corse ou par les départements et la collectivité territoriale de Corse, si le projet statutaire proposé par le Gouvernement était adopté.

La Commission a *adopté* un amendement de clarification rédactionnelle du rapporteur (**amendement n° 1**), avant d'examiner trois amendements présentés par M. Bernard Derosier, devenus sans objet du fait de l'adoption de l'amendement de rédaction globale présenté par le rapporteur, mais dont leur auteur a souhaité présenter la teneur à la Commission. Après avoir défendu le premier de ces amendements, réduisant à trois ans la durée de l'expérimentation menée par une collectivité territoriale, il a justifié le deuxième amendement par le souci d'éviter que l'expérimentation ne devienne un instrument permettant de mener une politique de décentralisation à la carte susceptible de remettre en cause les principes d'égalité et de solidarité. Le rapporteur a fait valoir que cet amendement était sans objet, l'expérimentation étant, en vertu des prescriptions constitutionnelles, fortement encadrée par la loi. Le rapporteur a, de même, estimé satisfaites les préoccupations exprimées dans le troisième amendement, prévoyant un transfert de ressources de l'État vers les collectivités territoriales pour lesquelles la mise en œuvre d'une expérimentation entraînerait une augmentation des charges financières.

Article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales

Candidatures des collectivités locales à l'expérimentation

L'article L.O. 1113-2 détermine les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales intéressées peuvent demander à bénéficier de l'expérimentation.

La décision de participer doit revêtir la forme d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante adressée, dans le délai de candidature précisé par la loi d'habilitation, au représentant de l'État. L'obligation d'une décision motivée permet de s'assurer de l'engagement réel de la collectivité dans l'expérimentation ; le représentant de l'État pourra ainsi vérifier si l'objet de l'expérimentation répond, pour la collectivité territoriale, à des considérations d'intérêt général. Il assortit la demande de candidature de ses observations et transmet l'ensemble au ministre chargé des collectivités territoriales.

Au vu des demandes ainsi recueillies, et des critères de participation fixés dans la loi d'habilitation, il revient au Gouvernement de vérifier que les conditions légales sont remplies et de publier, par décret, la liste des collectivités territoriales

habilitées à participer à l'expérimentation. L'expérimentation, avec le droit de déroger à la loi, entre en vigueur à compter de la publication du décret.

Il n'apparaît pas, compte tenu de la rédaction choisie, que le Gouvernement puisse exercer un pouvoir d'appréciation sur la composition de la liste : une collectivité candidate remplissant les conditions de l'expérimentation déterminées dans la loi d'habilitation participe de droit à l'expérimentation, le rôle du Gouvernement se limitant à vérifier que les conditions légales sont remplies.

Toute autre solution, qui aurait conduit le Gouvernement à user d'un pouvoir d'appréciation sur la composition de la liste, paraît devoir être rejetée : l'expérimentation implique nécessairement une rupture d'égalité. Il est dès lors nécessaire d'encadrer la procédure d'habilitation afin que cette rupture ne soit pas perçue comme une manifestation arbitraire des pouvoirs publics. Le Gouvernement aura ainsi une compétence liée et devra donc se prononcer au vu d'éléments objectifs. En conséquence, s'il advient qu'une seule collectivité se porte candidate à l'expérimentation, le Gouvernement sera tenu néanmoins de lancer l'expérimentation. Il convient d'ajouter que cette hypothèse paraît théorique puisque, dans l'esprit du texte, le projet ou la proposition de loi d'habilitation sera le fruit de demandes convergentes de collectivités territoriales pour pratiquer une expérimentation dans telle ou telle matière.

Il reviendra au juge administratif de vérifier si l'État n'a pas commis d'erreur de droit dans la composition de la liste, en rejetant ou acceptant à tort la candidature d'une collectivité.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier supprimant une précision inutile, le second, de caractère rédactionnel (**amendements n° 2 et 3**).

Après l'article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Etienne Blanc, donnant aux collectivités locales un pouvoir d'initiative en matière d'expérimentation. L'auteur de l'amendement a fait valoir qu'il convenait – au-delà de la possibilité laissée à une collectivité d'exprimer, de manière informelle, son intérêt pour telle ou telle expérimentation – de mettre en place un mécanisme permettant à celle-ci de saisir le Gouvernement et d'être à l'initiative d'un projet de loi autorisant l'expérimentation. Il a notamment fait valoir l'intérêt d'un tel mécanisme en matière de coopération transfrontalière, domaine dans lequel le champ de l'expérimentation actuellement défini n'ouvrait guère de possibilités. Le rapporteur a fait valoir le caractère inconstitutionnel d'un tel mécanisme qui, en méconnaissance de l'article 39 de la Constitution, permettrait aux collectivités territoriales de donner des injonctions au Gouvernement, et indiqué que les collectivités avaient toute latitude pour faire des propositions au Gouvernement de manière informelle. Après qu'il eut, en outre, rappelé que le projet de loi rendait obligatoire le dépôt annuel d'un rapport au Parlement retraçant l'ensemble des demandes d'expérimentation adressées au Gouvernement, ainsi que les suites qui auront été données à ces demandes, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article L.O. 1113-3 du code général des collectivités territoriales

Publication au *Journal officiel* des actes des collectivités territoriales

L'article L.O. 1113-3 précise les conditions de publicité des actes pris dans le cadre de la loi d'habilitation.

Dans le droit commun, les délibérations des collectivités territoriales sont exécutoires dès lors qu'elles ont été, d'une part, transmises au préfet ou au sous-préfet, d'autre part, publiées et le cas échéant, notifiées si elles comportent des décisions individuelles. La publication des délibérations est prévue, pour les communes, aux articles L. 2121-24, R. 2121-9 et R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales, pour le département, à l'article L. 3121-17 et pour la région, à l'article L. 4132-16. Cette obligation prend la forme, pour les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions, d'un recueil périodique récapitulant l'ensemble des actes administratifs de la collectivité.

L'accès à la règle de droit, par la voie de la publication, est une condition essentielle du fonctionnement démocratique ; le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, a ainsi considéré que l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi étaient un objectif de valeur constitutionnelle, et 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* ». Cet objectif d'intelligibilité et d'accessibilité a été explicité dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, qui dispose, 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* ».

Les nouvelles possibilités offertes aux collectivités territoriales, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, rendent nécessaires la mise en place de procédures de publication exceptionnelles ; l'expérimentation autorisant des dérogations aux dispositions législatives, il est en effet indispensable de prévoir des formes de publicité comparables à celles prévues pour la loi.

Dans cet objectif, l'article L.O. 1113-3 impose la publication au *Journal Officiel* des actes à caractère général et impersonnel pris dans le champ d'application de l'expérimentation par une collectivité territoriale. Les actes individuels entrant dans ce champ restent soumis aux règles de publication de droit commun.

La procédure ainsi mise en place est identique à celle prévue à l'article L. 4422-17 du code général des collectivités territoriales ; introduit par l'article 1^{er} de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, cet article prévoit la publication au *Journal officiel* des propositions, demandes et avis de l'Assemblée de Corse, notamment en ce qui concerne la possibilité d'adapter les dispositions réglementaires nationales aux spécificités de l'île.

Aux termes de l'article L.O. 1113-3, la publication au *Journal officiel* des actes dérogatoires expérimentaux a lieu après la transmission au représentant de l'État ; il revient alors à ce dernier de déterminer si l'acte en question relève du champ d'application de l'expérimentation et, dans l'affirmative, d'assurer les opérations matérielles liées à la publication.

L'article L.O. 1113-3 précise que l'entrée en vigueur des actes est subordonnée à cette publication. Cette disposition ne supprime pas pour autant les formalités classiques de publicité des actes des collectivités territoriales, mais en modifie simplement la date d'entrée en vigueur.

Il paraît également essentiel que, outre les conditions d'entrée en vigueur, cette publication rappelle les conditions d'élaboration de l'acte, au regard notamment de la durée fixée par l'expérimentation ; en cas d'abandon de l'expérimentation, dans les conditions prévues à l'article L.O. 1113-6, les citoyens doivent pouvoir connaître les conditions de caducité de l'acte pris dans le cadre d'une expérimentation. En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur insérant dans la loi les conditions de validité des actes des collectivités territoriales portant dérogation aux dispositions législatives, afin de garantir l'accessibilité de la norme expérimentale (**amendement n° 4**).

L'article L.O. 1113-3, qui prévoit l'entrée en vigueur des actes après transmission au représentant de l'État s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le rôle du préfet ; dans sa décision du 25 février 1982, le juge constitutionnel a invalidé une disposition rendant les actes des collectivités territoriales exécutoires de plein droit, « *avant même leur transmission au représentant de l'État, c'est-à-dire alors qu'il n'en connaît pas la teneur* ». Il a considéré qu'une telle disposition faisait échec aux prérogatives de l'État reconnues dans le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution en matière de contrôle administratif et de respect des lois, prérogatives qui « *ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement* ».

Pour autant, cette transmission des actes dérogatoires expérimentaux au représentant de l'État ne lui confère pas un droit de contrôle *a priori* ; à ce stade de la procédure, le préfet a une compétence liée pour la publication de l'acte et son rôle se limite à celui d'intermédiaire ; il ne peut exercer un contrôle de légalité avant sa publication et donc, avant son entrée en vigueur. Le contrôle s'effectuera une fois l'acte publié, par la voie du déféré préfectoral, selon des modalités quasiment identiques à celles du droit commun, et explicitées à l'article L.O. 1113-4. Le choix du Gouvernement pour un contrôle *a posteriori* des actes dérogatoires expérimentaux démontre la volonté de créer, avec l'expérimentation, une dynamique de la décentralisation : dans cette logique, il ne saurait être question de rétablir une nouvelle tutelle sur les collectivités candidates à l'expérimentation.

Article L.O. 1113-4 du code général des collectivités territoriales

Contrôle du représentant de l'État

La nature juridique des actes dérogatoires expérimentaux a fait l'objet de nombreux débats lors de l'examen de la loi constitutionnelle : intervenant dans le

domaine de la loi, de tels actes relèvent-ils du contrôle du juge constitutionnel ou du juge administratif ? La réponse à l'Assemblée nationale du ministre délégué aux libertés locales apporta une contribution essentielle au débat : « 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 précédent ⁽¹⁾ ».

S'appuyant ainsi sur les débats parlementaires, la rédaction de l'article L.O. 1113-4 a pour objet de dissiper toute ambiguïté sur la nature juridique des actes pris dans le cadre d'une expérimentation ; bien que dérogeant à la loi, ces actes émanent de collectivités locales et restent, dès lors, soumis en tant que tels au contrôle du juge administratif, dans des conditions presque identiques aux autres actes et délibérations des collectivités. Ainsi, les actes pris en application d'un droit expérimental, qu'ils soient réglementaires ou individuels, pourront toujours faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou de plein contentieux.

Cette soumission aux voies classiques de contestation contentieuse ne figure pas explicitement dans l'article L.O. 1113-4 ; elle se comprend toutefois à la lecture de celui-ci, qui, faisant référence au juge administratif et au recours porté devant lui par le préfet, ouvre néanmoins la possibilité pour ce dernier d'assortir son recours d'une demande de suspension dans des conditions dérogatoires. De fait, on doit bien en déduire que le seul point sur lequel la procédure diffère ici de celle normalement suivie dans le cadre du déferé préfectoral est la condition de suspension de l'acte déferé. Tout en comprenant le souci des rédacteurs de ne pas surcharger le texte pour une précision qui paraît aller de soi, il est préférable, pour la clarté et la bonne compréhension de la loi organique, de préciser de façon explicite, les conditions de recours contre l'acte : la Commission a en conséquence *adopté* un amendement du rapporteur indiquant de façon explicite que les actes expérimentaux dérogatoires sont soumis aux mêmes règles de contrôle que les actes de droit commun des collectivités territoriales (**amendement n° 5**).

L'article L.O. 1113-4 précise que le représentant de l'État pourra assortir son recours d'une demande de suspension, qui devra être accordée de droit par le juge administratif. L'acte déferé cesse alors de produire ses effets, jusqu'à ce que le juge administratif ait statué sur la demande ; à défaut de décision dans un délai d'un mois, l'acte redevient exécutoire. Sur cette disposition, la Commission a *adopté*, à l'initiative du rapporteur, un amendement faisant référence au tribunal administratif, et non au juge administratif (**amendement n° 6**).

Cette procédure de suspension automatique à la demande du préfet va à l'encontre du caractère exécutoire des décisions administratives, principe fondamental du droit public. Elle n'est pourtant pas inconnue en droit administratif, puisque la suspension automatique existe déjà, dans des cas certes peu nombreux : elle est ainsi prévue au quatrième alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, pour les actes intervenant en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public, ainsi qu'à l'article L. 4423-1 pour les

(1) Assemblée nationale, 2^e séance du 22 novembre 2002, Journal Officiel, p. 5621.

délibérations de l'Assemblée de Corse ayant pour objet d'adapter les dispositions réglementaires nationales aux spécificités de l'île.

Cette procédure de suspension automatique a d'abord été censurée par le Conseil constitutionnel au motif que de telles dispositions « *privent ainsi de garanties suffisantes l'exercice de la libre administration des collectivités locales prévu par l'article 72 de la Constitution* ⁽¹⁾ » ; saisi près de deux ans plus tard d'une disposition identique ⁽²⁾ introduite dans la loi d'orientation d'aménagement du territoire du 4 février 1995, puis d'une même disposition dans la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel n'a finalement rien objecté à ce mécanisme.

Dans le cadre de l'expérimentation, s'agissant d'actes dérogeant à la loi, sa mise en place apparaît absolument nécessaire ; les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle plaidaient d'ailleurs pour une procédure spécifique de déféré préfectoral, le président Pascal Clément indiquant ainsi qu'il « *serait peut-être opportun de prévoir en plus, et de façon dérogatoire, une procédure de référé, ou de suspension provisoire lorsque [ces actes] excèdent le domaine de l'habilitation* ⁽³⁾ ».

L'exposé des motifs du projet de loi organique précise par ailleurs que « *s'il n'a pas été statué dans ce délai [d'un mois], une nouvelle suspension pourra être décidée par le tribunal administratif dans les conditions de droit commun* » : il s'agit ainsi de confirmer la soumission des actes réglementaires dérogatoires aux voies classiques du contentieux, l'utilisation du déféré préfectoral assorti d'une suspension automatique n'épuisant pas les autres moyens à la disposition du représentant de l'État ; ainsi, le préfet pourra obtenir de nouveau la suspension de l'acte sur le fondement des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales, s'il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ; en outre, si l'acte est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet devra en prononcer la suspension dans les quarante-huit heures.

Bien évidemment, l'action du préfet n'empêche pas le recours avec demande de suspension de l'exécution par tout requérant ayant intérêt à agir, dans les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, même si les critères d'octroi de cette suspension sont plus restrictifs que ceux prévus en matière de déféré préfectoral.

Article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales

Évaluation des expérimentations – Suivi des demandes d'expérimentation

La réussite de l'expérimentation repose sur l'avènement d'un nouveau mode de gestion publique, plus pragmatique ; elle suppose aussi que des objectifs préalables soient clairement définis et que l'on ait les moyens d'évaluer de quelle manière ceux-ci ont pu être atteints. L'évaluation consiste alors à confirmer ou

(1) Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.

(2) À la différence près que la demande de sursis automatique doit être formulée dans les dix jours à compter de la réception de l'acte par le préfet, précision qui a peut être conduit le Conseil constitutionnel à infléchir sa jurisprudence.

(3) Rapport n° 376 de M. Pascal Clément au nom de la Commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, p.89.

infirmer les hypothèses émises au moment de l'expérimentation et permet également d'observer d'éventuels effets nouveaux induits par l'expérimentation.

L'expérimentation et l'évaluation ne sont donc que deux facettes d'une même politique publique ; le caractère indissociable de l'une et l'autre a d'ailleurs été relevé par le juge constitutionnel, qui en a fait une condition de légalité ⁽¹⁾ : *« 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 »*. Suivant son raisonnement, le Conseil constitutionnel a annulé la disposition en cause, au motif que l'évaluation instaurée par le législateur n'était qu'une faculté et non une obligation.

Cette obligation d'évaluation ne figure pas explicitement dans le quatrième alinéa de l'article 72 ; elle a néanmoins été maintes fois rappelée lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle, l'évaluation apparaissant comme une justification de l'expérimentation. L'expérimentation ne doit pas être un acte sans suite, le bilan établi à la fin devant soutenir la décision conduisant soit au maintien du test, avec d'éventuelles modifications, soit à sa généralisation, soit à son abandon.

S'appuyant à la fois sur la décision du Conseil constitutionnel et sur les débats parlementaires, l'article L.O. 1113-5 a pour objet de préciser les modalités de l'évaluation : il rend ainsi obligatoire la transmission au Parlement, avant la fin de la date fixée pour l'expérimentation dans la loi d'habilitation, d'un rapport établi par le Gouvernement, assorti des observations des collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation. Il est précisé que ce rapport doit notamment évaluer les conséquences de l'expérimentation sur le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que les incidences financières et fiscales des mesures prises. Ce rapport est destiné à informer les parlementaires sur les suites à donner à l'expérimentation ; la décision de prolonger, de généraliser ou d'abandonner l'expérimentation se fera au vu du rapport, et dans les conditions précisées à l'article L.O. 1113-6.

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Derosier prévoyant qu'en cas de non transmission au Parlement du rapport d'évaluation des expérimentations en cours, la loi ne pourra ni prolonger, ni modifier, ni généraliser les mesures concernées. Le président Pascal Clément a observé qu'une telle disposition subordonnerait l'intervention du Parlement au dépôt d'un rapport. Le rapporteur ayant ajouté qu'elle accorderait au Gouvernement un pouvoir de blocage des expérimentations, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Le deuxième alinéa de l'article L.O. 1113-5 rend obligatoire le dépôt annuel d'un rapport au Parlement retraçant l'ensemble des demandes d'expérimentation adressées au Gouvernement, ainsi que les suites qui auront été données à ces demandes.

(1) *Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994.*

Même s'il s'agit, comme au premier alinéa, de prévoir l'information du Parlement, l'objet de cette disposition est sensiblement différent ; ce rapport intervient à un stade beaucoup plus en amont de la procédure, puisqu'il doit recenser l'ensemble des propositions d'expérimentation émises par les collectivités locales, avant même l'intervention des lois d'habilitation. C'est essentiellement d'après ces demandes des collectivités locales, formulées selon une procédure informelle qui ne fait pas l'objet d'un encadrement dans la loi organique, que les projets ou propositions de loi d'habilitation vont être élaborés. Cet alinéa confirme ainsi que l'initiative des expérimentations doit essentiellement provenir des collectivités territoriales, les élus locaux étant les mieux à même de concevoir l'intérêt d'une dérogation à telle ou telle disposition législative.

S'agissant d'initiatives informelles intervenant en amont de la loi d'autorisation, le rapport transmis au Parlement est le seul élément d'information des parlementaires ; il apparaît donc nécessaire que ce rapport retrace non seulement les propositions formulées, mais également qu'il motive les suites données à ces propositions : la Commission a en conséquence *adopté* un amendement du rapporteur à cet effet (**amendement n° 7**).

Article L.O. 1113-6 du code général des collectivités territoriales

Terme de l'expérimentation

L'article L.O. 1113-6 détermine les conditions de sortie de l'expérimentation, en prévoyant, avant l'expiration de la durée d'expérimentation fixée dans la loi initiale, l'intervention d'une deuxième loi succédant à la première loi d'habilitation ; trois options s'offrent alors au législateur :

- la prolongation ou la modification de l'expérimentation, pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- l'abandon de l'expérimentation.

Ces trois possibilités s'inscrivent dans la jurisprudence du juge constitutionnel, qui a considéré, en 1993, que l'expérimentation ne se justifiait que par l'objectif d'adopter par la suite, au vu des résultats des expériences, des règles nouvelles appropriées. L'expérimentation ne saurait donc être une fin en elle-même, elle appelle toujours un développement ultérieur.

L'article L.O. 1113-6 ne précise pas la chronologie prévue pour l'adoption de la loi ; rien n'est dit notamment sur l'articulation du dépôt du projet de loi avec les dispositions prévues à l'article L.O. 1113-5 sur la transmission du rapport aux fins d'évaluation. Il importe cependant que le législateur ait pu prendre connaissance du rapport, avant d'avoir à se prononcer sur les suites à donner à l'expérimentation. Cette obligation, de simple bon sens, répond d'ailleurs aux prescriptions du Conseil constitutionnel qui a fait de l'évaluation un préalable indispensable de sortie de l'expérimentation. La Commission a *adopté* un amendement présenté par le

rapporteur précisant en conséquence que la loi de fin d'expérimentation ne peut être examinée qu'après évaluation de celle-ci (**amendement n° 8**).

Le législateur peut considérer que l'expérimentation exige un nouveau délai, le délai initial prévu dans la loi d'habilitation se révélant trop court pour mener à bien une évaluation pertinente. Dans ce cas, la dérogation peut être poursuivie, éventuellement modifiée, pour une durée qui ne peut excéder trois ans ; ce droit à prolongation est strictement encadré car la rupture d'égalité qui s'instaure du fait de l'application limitée d'une mesure n'est envisageable que pour une période limitée. Sur une période trop longue, l'inégalité crée des effets irréversibles entraînant une disparité du droit sur le territoire. Soucieuse de laisser au législateur une certaine marge de manœuvre, la Commission a *rejeté* trois amendements de M. Bernard Derosier supprimant la possibilité de proroger les expérimentations, puis elle a *rejeté* un amendement de M. Bernard Derosier prévoyant que l'expérimentation ne pourrait être prolongée ou modifiée qu'une seule fois.

Le législateur peut également considérer que l'expérimentation est une réussite et décider de la maintenir en la généralisant à l'ensemble du territoire. La loi devra dès lors définir une norme unique, en s'inspirant des dispositions adoptées par les collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation : les normes édictées pouvant différer selon chaque collectivité, il reviendra au législateur d'opérer une synthèse, parmi les expérimentations réussies, des différentes normes qui ont pu être appliquées. Il est possible néanmoins que l'adoption d'une norme unique pour l'ensemble du territoire ne soit pas la conclusion à tirer de l'expérimentation : une autre approche peut conduire le législateur à considérer que les collectivités territoriales, au vu de la réussite de l'expérience, sont les mieux à même de fixer la norme dans le domaine qui a fait l'objet de l'expérimentation. Le législateur pourra alors, dans le respect de l'article 34 de la Constitution qui détermine le domaine de la loi, confier aux collectivités locales le soin de régir entièrement, selon le modèle de la loi d'habilitation, la compétence qui a servi de support à l'expérimentation. Cette solution a d'ailleurs été explicitement envisagée par le Constituant, le rapport du président Pascal Clément précisant que *« force est de reconnaître que la loi intervient aujourd'hui dans des domaines qui ne relèvent pas de l'article 34 ; [...] les habilitations que le législateur sera amené à autoriser relèveront formellement de dispositions législatives, mais, sur le fond, concerneront dans la grande majorité des cas des dispositions à caractère réglementaire. La généralisation de l'expérimentation permettra ainsi aux collectivités territoriales de retrouver des compétences dont l'exercice relève actuellement de façon indue de l'État. La reconnaissance du pouvoir réglementaire local, prévue au troisième alinéa, permettra d'assurer ces compétences dans de bonnes conditions. »*

La troisième possibilité offerte au législateur est l'abandon de l'expérimentation, lorsque la dérogation aux dispositions législatives n'a pas donné de résultats probants. La loi détermine alors les conditions de sortie de l'expérimentation, en prévoyant, si besoin est, des dispositions transitoires pour faciliter le passage d'un régime juridique à l'autre. À l'issue de ces mesures transitoires, la loi antérieure est de nouveau applicable ; si elle a fait entre temps, pendant la durée de l'expérimentation, l'objet de modifications, c'est bien entendu la loi modifiée qui viendra à s'appliquer.

Ces trois voies de sortie de l'expérimentation relèvent de la responsabilité du législateur, mais d'autres possibilités existent par ailleurs : il s'agit en premier lieu du cas où la collectivité territoriale décide de quitter le dispositif dérogatoire avant la fin de l'expérimentation ; ce scénario n'appelle pas de procédure particulière, dans la mesure où l'édiction de mesures dérogatoires n'est qu'une faculté et non une obligation. Il revient alors à la collectivité territoriale de se placer d'elle-même dans le droit commun. Le bilan d'évaluation conclura alors à l'échec de l'expérimentation.

Le deuxième cas à étudier survient lorsqu'aucune loi n'est intervenue pour déterminer les suites à donner à l'expérimentation. Le dernier alinéa de l'article L.O. 1113-6 précise que, dans ce cas, l'expérimentation ne peut être poursuivie au-delà du terme fixé par la loi qui l'a organisée. S'agissant du sort des mesures prises pendant l'expérimentation, la solution est identique à celle qui prévaut en cas d'adoption d'une loi proposant l'abandon de l'expérimentation ; les actes ainsi édictés sont abrogés, selon des effets comparables à ceux qui résulteraient d'une modification législative. Il faut néanmoins distinguer, comme dans le cas d'une modification législative ordinaire, les actes réglementaires à caractère général et les actes individuels créant des droits, pris en application de ces actes réglementaires. Alors que les premiers sont abrogés, les seconds sont maintenus au nom des droits acquis. La difficulté réside essentiellement dans la question de la publicité à donner à cet abandon de l'expérimentation ; à la différence d'une loi venant modifier une autre, ou, s'agissant de l'expérimentation, d'une loi préconisant l'abandon, aucun acte légal ne sera intervenu pour modifier ou abroger les normes expérimentales. Le retour à la norme antérieure est implicite et les actes émis par la collectivité locale ne sont pas rapportés formellement. L'intelligibilité et l'accessibilité au droit étant un impératif constitutionnel, il paraît essentiel de prévoir une information suffisante du citoyen sur la nature des actes pris par la collectivité territoriale dans le cadre de l'expérimentation, et leur condition précaire en cas d'abandon implicite de l'expérimentation. La publication des actes dérogatoires au *Journal Officiel*, dans les conditions prévues à l'article L.O. 1113-3 doit garantir une information suffisante des citoyens, en prévoyant l'ajout d'une mention sur le caractère expérimental de la mesure.

Un troisième cas à étudier, même s'il est quelque peu différent des autres puisqu'il appelle une intervention législative, concerne l'expérimentation qui donne des résultats satisfaisants dans une collectivité, mais qui, compte tenu de la situation particulière de la collectivité, paraît difficilement transposable à l'ensemble du territoire. La rénovation du pouvoir réglementaire local, dans le domaine qui a fait l'objet de l'expérimentation, par le biais d'une loi confiant le domaine en question à la compétence des collectivités territoriales, constitue une première solution : la collectivité à l'origine de l'expérimentation peut ainsi poursuivre la réglementation qu'elle a pratiquée pendant la durée de l'expérimentation, les autres collectivités pouvant la suivre ou décider de maintenir les règles en vigueur. Il n'y a pas dans ce cas généralisation de l'expérimentation, mais affirmation de l'initiative locale, dans le respect de l'article 34 de la Constitution sur les domaines réservés à la loi et au règlement. La seconde approche consiste à raisonner en terme de statut particulier ; comme le rappelait le ministre délégué aux libertés locales à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi constitutionnelle, s'agissant d'une expérimentation qui

aurait réussi et qui ne serait pas généralisable⁽¹⁾ : « *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* ». Ainsi que le souligne le ministre, la conciliation du principe d'égalité avec la pertinence de l'expérimentation se trouve être ici à son point de rupture ; aller plus avant remettrait en question notre modèle institutionnel fondé sur l'unité de la République.

Lorsque la sortie de l'expérimentation se fait par voie législative, la loi organique met en place un dispositif original destiné à assurer la sécurité juridique des actes dérogatoires, et ce, quelle que soit la solution proposée dans la loi sur la sortie de l'expérimentation. L'avant-dernier alinéa de l'article L.O. 1113-6 précise ainsi que le dépôt d'un projet de loi proposant de prolonger, de généraliser ou d'abandonner le dispositif expérimental, vaut automatiquement prorogation de l'expérimentation jusqu'à l'adoption définitive de la loi, dans la limite d'une durée maximale d'un an. Cette disposition permet de surmonter la difficulté qui pourrait survenir d'un ordre du jour des assemblées trop chargé ; il ne faudrait pas, pour des questions de calendrier parlementaire, que les mesures prises par les collectivités territoriales en application de l'expérimentation deviennent caduques, alors que l'expérimentation s'est révélée être une réussite ou que l'on souhaite la prolonger.

On mesure bien l'audace d'une telle disposition, qui prévoit, par le simple dépôt d'un projet de loi, de modifier une durée fixée par une loi antérieure. Ce dispositif n'est toutefois pas totalement inconnu en droit français : l'article 38 de la Constitution permet également de conférer des effets juridiques au dépôt d'un projet de loi, puisque 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* ». Le dispositif imaginé pour l'expérimentation s'inspire de ces dispositions constitutionnelles. La différence avec les ordonnances prévues à l'article 38 est que le dépôt du projet *prolonge* la durée de l'expérimentation et ne fait pas que modifier la nature juridique des mesures prises. Plus audacieuse est la solution retenue dans la loi n° 2003-6 du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciements économiques, qui prévoit, dans son article premier, la suspension de dispositions du code du commerce et du code du travail pour une durée de dix-huit mois, durée maintenue pour un an à compter du dépôt d'un projet de loi intervenant au cours de cette période ; la mention de la date du dépôt du projet de loi maintenant la suspension fait l'objet d'un avis publié au *Journal officiel*.

Le dispositif introduit à l'article L.O. 1113-6 n'est donc pas sans précédent ; s'il se justifie par un impératif de sécurité juridique, ses conséquences sont limitées dans la mesure où la durée maximale de prolongation est d'un an, le législateur gardant la possibilité, soit par le biais de l'ordre du jour prioritaire, soit par celui complémentaire, de réduire ce délai en examinant le projet de loi dans des délais rapides. La prolongation n'est donc qu'une faculté, elle n'est jamais imposée.

(1) *Assemblée nationale, 2^e séance du 22 novembre 2002, Journal Officiel, p. 5620.*

Il convient de s'interroger néanmoins sur la restriction du champ d'application de ce dispositif aux seuls projets de loi, le dépôt d'une proposition de loi aux fins de généralisation, abandon ou prolongation de l'expérimentation étant autorisé mais n'emportant pas les mêmes effets juridiques que les projets. Une telle restriction aurait été envisageable si les effets juridiques avaient été différents selon la solution préconisée dans le projet de loi, ou si la prolongation de l'expérimentation avait été décomptée à partir de la date du dépôt ; l'initiative du dépôt d'une proposition de loi étant individuelle, il était impossible d'accorder des effets juridiques ou d'opérer un décompte pour telle proposition de loi plutôt que telle autre. Ce n'est pas cette configuration qui a été choisie, puisque la prolongation est fixée à une durée maximale d'un an quelles que soient les conditions de sortie de l'expérimentation proposées.

Cette restriction ne se justifie donc pas sur le plan juridique et n'apparaît pas non plus pertinente sur le fond ; à la différence de l'article 38 de la Constitution qui réserve aux seuls projets de loi la possibilité de ratifier des ordonnances, le législateur ne s'est pas dessaisi au profit de l'exécutif, mais au profit d'autorités locales décentralisées. L'exécutif n'est donc pas davantage fondé que le législateur lui-même pour proposer la validation ou l'abandon de ce dessaisissement. Certes, il revient au Gouvernement, aux termes de l'article L.O. 1113-5, de collecter les observations des collectivités locales aux fins d'élaborer le rapport de fin d'expérimentation, mais c'est bien au Parlement qu'est confiée la mission d'évaluation. Il est donc tout aussi compétent, au vu du rapport qui lui aura été transmis, pour prendre l'initiative de déterminer quel sort réserver à l'expérimentation. La Commission a en conséquence *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux parlementaires de prendre l'initiative d'une proposition de loi déterminant les conditions de sortie de l'expérimentation (**amendement n° 9**).

Article L.O. 1113-7 du code général des collectivités territoriales

Expérimentation dans le domaine réglementaire

Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution précise que « *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* ».

L'intérêt d'une expérimentation dans le domaine réglementaire est limité, puisque le principe de libre administration des collectivités locales ne réserve qu'une portion congrue au domaine réglementaire, l'article 72 de la Constitution précisant qu'il revient à la loi de déterminer les conditions d'application du principe de libre administration. Néanmoins, 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 compétence.

L'article L.O. 1113-7 a ainsi pour objet de définir les conditions d'expérimentation des collectivités territoriales dans le domaine réglementaire. Le

dispositif proposé s'inspire fortement du système mis en œuvre aux articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-6 pour les dérogations aux dispositions législatives.

Le premier alinéa précise ainsi qu'un décret en Conseil d'État doit autoriser les dérogations aux dispositions réglementaires en respectant l'ensemble des prescriptions énoncées à l'article L.O. 1113-1. Ainsi, le décret devra faire mention de l'objet d'intérêt général poursuivi par l'expérimentation, préciser les dispositions auxquelles il sera dérogé, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise, la durée de l'expérimentation, le délai de candidature pour les collectivités intéressées, la nature juridique et les caractéristiques des collectivités appelées à expérimenter.

Les modalités de candidature des collectivités sont précisées dans le deuxième alinéa, qui renvoie à la lecture de l'article L.O. 1113-2 ; comme pour l'expérimentation législative, les collectivités territoriales candidates remplissant les critères définis dans le décret d'autorisation seront admises à participer. Le Gouvernement aura ainsi compétence liée pour arrêter, par décret, la liste des collectivités participantes.

Par référence à l'article L.O. 1113-3, les actes des collectivités territoriales sont soumis aux mêmes obligations que les actes dérogeant à des dispositions législatives, avec une transmission au préfet pour publication au *Journal Officiel*. Les conditions de recours par le représentant de l'État sont identiques, celui-ci disposant de la possibilité, introduite à l'article L.O. 1113-4, d'une demande de suspension automatique.

Les conditions de sortie de l'expérimentation sont également calquées sur celles prévues à l'article L.O. 1113-6, puisque, au-delà de la durée initiale prévue dans le décret d'habilitation à l'expérimentation, les mesures cessent de faire effet si un décret en Conseil d'État n'est pas intervenu auparavant pour prolonger la mesure, la généraliser ou l'abandonner.

Le dispositif prévu comprend cependant certains assouplissements par rapport à la procédure d'expérimentation législative ; c'est le décret initial d'habilitation qui fixe les modalités d'évaluation des dispositions prises sur le fondement de l'autorisation. Le Parlement n'est pas informé au cas par cas des suites de chaque expérimentation ; il est en revanche saisi d'un bilan récapitulatif de l'ensemble des évaluations auxquelles il est procédé en matière réglementaire.

En outre, il n'existe pas, comme pour les expérimentations législatives, de 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. Il appartiendra à l'autorité réglementaire de présenter les décrets suffisamment tôt au Conseil d'État pour qu'ils puissent prendre effet avant la fin de l'expérimentation.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2

**Expérimentation des établissements publics
de coopération intercommunale**

La reconnaissance du droit à l'expérimentation pour les groupements de collectivités territoriales ne figurait pas initialement dans le projet de révision constitutionnelle présenté par le Gouvernement ; cet ajout a été fait lors de l'examen au Sénat, à l'initiative de M. Daniel Hoeffel, le ministre chargé des collectivités territoriales exprimant alors son « enthousiasme » devant une telle proposition.

Comme le rappelait le président Pascal Clément dans son rapport, il ne s'agit pas, avec cette extension aux groupements, de leur conférer le statut de collectivités territoriales, mais de confirmer une réalité : la coopération intercommunale est appelée à devenir un élément central de la décentralisation ; il eût dès lors été regrettable de laisser l'intercommunalité hors de cette étape décisive que constitue l'expérimentation.

L'article 2 a pour objet de transcrire dans la cinquième partie du code général des collectivités territoriales consacrée à la coopération locale, cette possibilité offerte par le texte constitutionnel. Il rend ainsi applicable, dans un nouvel article L.O. 5111-5 les dispositions des articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales.

L'ensemble des groupements de collectivités territoriales, à l'exception des syndicats mixtes regroupant des collectivités territoriales avec d'autres personnes morales de droit public, se trouve donc concerné par la possibilité de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires. Il est probable, au vu des débats parlementaires, que le Constituant a ouvert cette possibilité en ayant à l'esprit les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui constituent des formes abouties de coopération intercommunale. Néanmoins, en l'absence de précision formelle dans la Constitution, il paraît 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.

Le choix fait pour la rédaction de l'article 2 est celui de la simplicité ; il n'a pas été jugé utile de décliner pour les groupements les articles de la loi organique applicables aux collectivités. Il est vrai que ceux-ci 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 revient de prendre une délibération motivée pour se porter candidat à l'expérimentation.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Puis elle a *adopté* le projet de loi organique ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales (n° 855) modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>Livre I^{er} — Principes généraux de la décentralisation Titre unique — Libre administration des collectivités territoriales</p>	<p>Dans le titre unique du livre I^{er} de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est ajouté après le chapitre II un chapitre III intitulé « Expérimentation » ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p align="center">Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p align="center">« Chapitre III « Expérimentation</p>	<p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i> <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><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.</p>	<p align="center">« <i>Art. L.O. 1113-1.</i> — 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 <i>d'intérêt général et la durée</i> 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</p>	<p align="center">« <i>Art. L.O. 1113-1.</i> —</p>
<p>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.</p>	<p>... l'objet de l'expérimentation <i>ainsi que sa durée</i>, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne ...</p>	<p>... l'objet de l'expérimentation <i>ainsi que sa durée</i>, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne ...</p>
<p>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.</p>	<p>... dérogé.</p>	<p>... dérogé.</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>« <i>La loi</i> précise également la</p>	<p>« <i>La loi</i> précise également la</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Propositions de la Commission
<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, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.</p>	<p>délai dans lequel le bénéficiaire 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. 1113-2. — Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi mentionnée à l'article L.O. 1113-1 et pour laquelle la loi a ouvert une possibilité de dérogation, 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. 1113-3. — 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</p>	<p><i>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.</i></p> <p>(amendement n° 1)</p> <p>« Art L.O. 1113-2. —</p> <p>... L.O. 1113-1,</p> <p>peut ...</p> <p>(amendement n° 2)</p> <p>... à participer à l'expérimentation.</p> <p>(amendement n° 3)</p> <p>« Art. L.O. 1113-3. —</p> <p>... législatives doivent mentionner leur durée de validité. Ils font l'objet ...</p>

Texte de référence

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

subordonnée à cette publication.

(amendement n° 4)

« Art. L.O. 1113-4. — Le représentant de l'Etat peut assortir un recours dirigé 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 juge administratif ait statué sur cette demande. Si le juge administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire.

« Art. L.O. 1113-4. — Les actes pris en application du présent chapitre sont soumis aux règles de contrôle applicables aux délibérations et aux actes des collectivités territoriales. Le ...

... le tribunal administratif ...

... le tribunal administratif ...

(amendements n°s 5 et 6)

« 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.

« Art. L.O. 1113-5. — (Alinéa sans modification).

« Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des demandes d'expérimentation qui lui ont été adressées, ainsi que les suites qui leur ont été réservées.

... des propositions d'expérimentation et demandes formulées au titre de l'article L.O. 1113-2 que lui ont adressées les collectivités, en exposant les suites ...

(amendement n° 7)

« Art. L.O. 1113-6. — Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, la loi détermine selon le cas :

« Art. L.O. 1113-6. — ... l'expérimentation et au vu de son évaluation, la ...

(amendement n° 8)

« — les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;

(Alinéa sans modification).

Texte de référence

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

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

« – l'abandon de l'expérimentation.

« 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 *Journal officiel* de la République française.

« 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.

« *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.

« Les collectivités territoriales peuvent demander à bénéficier de l'expérimentation prévue par 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.

« Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations

(Alinéa sans modification).

(Alinéa sans modification).

« 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 *Journal* ...

(amendement n° 9)

(Alinéa sans modification).

« *Art. L.O. 1113-7.* — (Sans modification).

Texte de référence

Texte du projet de loi organique

Propositions de la Commission

auxquelles il est ainsi procédé.

« 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. »

Article 2

Au chapitre unique du titre unique du livre I^{er} de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un article L.O. 5111-5 ainsi rédigé :

« *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 collectivités territoriales. »

Article 2

(Sans modification).

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article premier

(article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales)

Amendements présentés par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

- Dans cet article, substituer aux mots : « cinq ans », les mots : « trois ans ».

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Cette loi ne peut autoriser que des dérogations qui ont pour effet d'élargir ou d'améliorer les conditions d'exercice d'un droit, de renforcer les protections individuelles et collectives, d'améliorer effectivement le service rendu aux usagers ; elle ne peut autoriser de dérogations susceptibles de remettre en cause le principe d'égalité devant le service public. »

- I. — Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Si l'expérimentation entraîne une augmentation des charges financières des collectivités territoriales, cette loi procède à un transfert équivalent de ressources de l'État à ces collectivités territoriales. »

II. — La perte de recettes éventuelle pour l'État est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits perçus au titre des articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

(Après l'article LO.1113-2 du code général des collectivités territoriales)

Amendement présenté par M. Étienne Blanc :

Après l'article L.O. 1113-2 du code général des collectivités territoriales, insérer un article ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 1113-2-I.* — Sans préjudice des articles L.O. 1113-1 et L.O. 1113-2, les collectivités territoriales peuvent également prendre l'initiative d'une expérimentation. La demande qu'elles formulent à cette fin prend la forme d'une délibération de l'organe délibérant, transmise au Gouvernement, par l'intermédiaire du représentant de l'État. La délibération décrit le champ de l'expérimentation souhaitée. Le Gouvernement, dans les six mois suivant la réception de cette demande, dépose devant le Sénat un projet de loi tenant compte, le cas échéant, de ses observations après dialogue avec la collectivité intéressée.

« La demande mentionnée à l'alinéa précédent peut émaner d'une seule collectivité territoriale ou de plusieurs d'entre elles. Dans ce dernier cas, la demande prend la forme de délibérations concordantes. »

(Article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales)

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Après le premier alinéa de l'article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales, insérer l'alinéa suivant :

« En cas de non transmission de ce rapport d'évaluation au Parlement, la loi ne peut prolonger, modifier, ou généraliser les mesures prises à titre expérimental. »

(Article L.O. 1113-6 du code général des collectivités territoriales)

Amendements présentés par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

- Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

- Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

« – les conditions de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder deux ans ; »

- Supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article.

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« – L'expérimentation ne peut être prolongée ou modifiée qu'une seule fois. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- Fédération des maires des villes moyennes :
 - M. Bruno Bourg-Broc, président ;
 - M. Armand Pinoteau, chargé d'études.

- Association des maires de France :
 - M. Daniel Hoeffel, président ;
 - M. Guillaume Canel, chargé d'études.

- Fédération nationale des maires ruraux :
 - M. Pierre-Yves Colombat, vice-président.

- Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale :
 - M. Bernard Deljarrie, président ;
 - M. Serge Depaquit, vice-président.

- Association des maires des grandes villes :
 - M. Jean-Marie Bockel, président ;
 - M. Christian Lalu, directeur général.

- Assemblée des départements de France :
 - M. André Lardeux, sénateur et président du conseil général du Maine-et-Loire ;
 - M. François Fortassin, sénateur et président du conseil général des Hautes-Pyrénées ;
 - Mme Letizia Murret-Labarthe, chargée d'études ;
 - Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire.

- Association des petites villes de France :
 - M. Jean-Pierre Michel, vice-président ;
 - M. Gaël Le Scolan, chargé de mission.

*

* *

M. Michel Verpaux, professeur de droit à l'Université Panthéon-Assas Paris II, n'a pas pu se déplacer et a fait parvenir une contribution écrite au rapporteur.
