



...le projet de loi organique relatif à

LA SIMPLIFICATION DES EXPÉRIMENTATIONS MISES EN ŒUVRE SUR LE FONDEMENT DU QUATRIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 72 DE LA CONSTITUTION

Réunie le mercredi 28 octobre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois a adopté, sur le rapport de Mathieu Darnaud (Les Républicains – Ardèche) et de Françoise Gatel (Union centriste – Ille-et-Vilaine), **le projet de loi organique n° 680 (2019-2020) relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.**

Ce texte permet une simplification du recours aux expérimentations locales et prévoit de nouvelles issues au terme de celles-ci. Il ne s'agit toutefois que d'ajustements essentiellement techniques, qui ne sont pas de nature à consacrer un véritable droit à la différenciation. Une révision constitutionnelle serait pour ce faire nécessaire, à l'image de celle portée par l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle *pour le plein exercice des libertés locales*, adoptée par le Sénat le 20 octobre 2020.

Suivant l'avis de ses rapporteurs, la commission des lois a adopté le projet de loi organique, en clarifiant les issues possibles à l'issue de l'expérimentation et en renforçant son évaluation, consubstantielle à la méthode expérimentale.

1. LES EXPÉRIMENTATIONS SUR LE FONDEMENT DU QUATRIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 72 DE LA CONSTITUTION : UN DISPOSITIF PEU UTILISÉ

A. L'INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION DES EXPÉRIMENTATIONS LOCALES EN 2003

La méthode expérimentale, selon laquelle les théories doivent être observées et évaluées afin d'éliminer celles qui ne fonctionnent pas et de les remplacer par d'autres, a d'abord fondé le développement des sciences biologiques, physiques et médicales avant de s'étendre aux sciences sociales puis à la conception des politiques publiques.

Le droit français a ainsi progressivement reconnu l'expérimentation, qui est désormais un instrument bien intégré dans la culture administrative. Le juge constitutionnel avait toutefois jugé **contraire à la Constitution l'habilitation par le législateur des collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, à des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.** Il avait considéré que le législateur ne pouvait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a souhaité inscrire cette possibilité dans la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*. Un dispositif de portée générale, inscrit à l'article 37-1, a ainsi été complété par un dispositif plus spécifique inscrit au quatrième alinéa de l'article 72. Celui-ci **permet aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.**

Les conditions d'une telle expérimentation ont été précisées par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 *relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7 du code général des collectivités territoriales.

Il revient à la loi ou, le cas échéant, au décret, d'autoriser les collectivités territoriales à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

La loi ou le décret définissent également la durée de l'expérimentation, qui ne peut excéder cinq ans renouvelables une fois pour une durée de trois ans, et mentionnent les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Ils précisent également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise.

B. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

1. Un faible nombre d'expérimentations menées sur le fondement de l'article 72 de la Constitution...

Seules quatre expérimentations ont été menées sur la base de l'article 72 de la Constitution depuis sa création. L'une d'entre elles a été abandonnée, les trois autres généralisées avant leur évaluation.

Les expérimentations menées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

Le **revenu de solidarité active** (RSA), destiné à assurer aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu, a été expérimenté entre 2007 et 2008 dans trente départements volontaires (loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 *de finances pour 2007* et loi n° 2007-123 du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*). Il a été généralisé le 1^{er} juin 2009, avant son évaluation finale.

La **tarification sociale de l'eau**, lancée en 2013 par la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 *visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification sociale de l'eau et sur les éoliennes*, a été prolongée en 2018 jusqu'en 2021, avant d'être généralisée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, avant son évaluation finale¹. Elle a été expérimentée par 50 communes et établissements publics de coopération intercommunale, qui pouvaient mettre en œuvre de nouvelles tarifications de l'eau et de l'assainissement, ainsi que des systèmes d'aides au paiement de la facture d'eau afin de garantir un meilleur accès à ces services aux ménages les plus modestes.

Les nouvelles modalités de **répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises** ont été expérimentées par deux régions à partir du 1^{er} janvier 2017, à la suite de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*. L'expérimentation a été abandonnée à la suite de la réforme de la taxe d'apprentissage portée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*.

L'**accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans** a été expérimenté par neuf régions entre 2017 et 2019, à la suite de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* avant d'être généralisé avant son évaluation finale par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* qui a ouvert l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 29 ans.

¹ L'évaluation n'a en effet été publiée qu'en janvier 2020.

2. Qui s'explique notamment par une procédure trop contraignante

Le faible recours aux expérimentations locales fondées sur le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution s'explique par un cadre qualifié par le Conseil d'État dans son étude intitulée « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », d'« *excessivement contraignant* ». Deux difficultés sont en particulier soulignées : une procédure trop lourde, et une issue binaire de l'expérimentation.

La procédure à suivre pour participer à des expérimentations fondées sur le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution est très lourde et dissuade souvent les collectivités. Pas moins de **sept étapes** sont prévues par la loi organique pour qu'une expérimentation locale soit lancée.

Seconde difficulté : l'issue binaire de l'expérimentation. La loi organique prévoit en effet soit que la mesure testée est généralisée, soit que l'expérimentation est abandonnée.

C. UNE ÉVALUATION LACUNAIRE

L'évaluation est consubstantielle à la méthode expérimentale.

Cette rigueur méthodologique est nécessaire à un double titre :

- elle est la condition de la robustesse et de la capacité de l'expérimentation à éclairer le mieux possible le décideur à son issue ;

- dans les expérimentations fondées sur le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, parce qu'elles portent atteinte au principe d'égalité en prévoyant qu'une mesure expérimentale s'applique sur une partie seulement du territoire, l'autorité compétente doit savoir si la mesure testée est pertinente pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé. L'évaluation est donc le contrepoids indispensable à l'instabilité du droit et à la rupture d'égalité qui caractérise ces expérimentations.

La loi organique prévoit une évaluation systématique des expérimentations fondées sur le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution : **l'article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales dispose qu'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 les collectivités en ce qui concerne notamment le coût et la qualité des services rendus aux usagers, l'organisation des collectivités territoriales et des services de l'État ainsi que leurs incidences financières et fiscales.

L'expérience montre cependant que les évaluations n'ont jamais été rendues à temps. Sur les quatre expérimentations menées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, une seule a fait l'objet d'une évaluation qui a néanmoins été rendue un mois après sa pérennisation.

De même, l'article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales dispose que **chaque année, le Gouvernement remet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentations et demandes à participer à une expérimentation formulées par les collectivités territoriales**, en exposant les suites qui leur ont été réservées. Ce rapport, pourtant prévu depuis 2003, **n'a jamais été rendu.**

2. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE : SIMPLIFIER LA PROCÉDURE DES EXPÉRIMENTATIONS LOCALES ET CLARIFIER LES ISSUES POSSIBLES

A. SIMPLIFIER LES CONDITIONS DE PARTICIPATION À L'EXPÉRIMENTATION

Le projet de loi organique propose, dans ses articles 1^{er}, 2, 4 et 7, de simplifier la procédure permettant aux collectivités territoriales d'entrer dans l'expérimentation.

Au lieu d'une procédure comptant de nombreuses étapes, **toute collectivité entrant dans le champ d'application de l'expérimentation pourrait décider par délibération motivée d'y participer.** Il reviendrait au préfet, et non plus au Gouvernement, de vérifier dans le cadre du contrôle de légalité que la collectivité remplit les conditions législatives – ou, le cas échéant, réglementaires – de participation. La délibération motivée de l'assemblée délibérante par laquelle la collectivité déciderait de participer à l'expérimentation serait publiée au *Journal Officiel* à titre informatif.

Dans le cas contraire, le représentant de l'État pourrait assortir son recours contre la délibération d'une demande de suspension, la délibération cessant alors de produire ses effets jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur sa demande.

B. RAPPROCHER LE RÉGIME JURIDIQUE DES ACTES PRIS PENDANT L'EXPÉRIMENTATION DU DROIT COMMUN

L'article 3 du projet de loi organique modifie profondément le régime juridique des actes pris dans le cadre de l'expérimentation, en le rapprochant du droit commun :

- la publication de l'acte au *Journal Officiel* ne serait plus nécessaire à son entrée en vigueur, mais ne serait réalisée qu'à titre informatif ;

- les actes seraient contrôlés au titre du contrôle de légalité dans les conditions de droit commun. Cela signifie qu'en cas de demande de suspension de l'acte, le tribunal devrait se prononcer sur la demande avant que celle-ci ne produise ses effets.

C. AJOUTER DEUX ISSUES À L'EXPÉRIMENTATION

L'issue binaire – généralisation ou abandon – des expérimentations se justifie par le principe d'égalité. Les expérimentations fondées sur le quatrième alinéa de la Constitution y permettant des dérogations, celles-ci doivent nécessairement être temporaires.

Pour autant, et comme le souligne le Conseil d'État dans son avis de 2017 *sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences*, **il n'en résulte pas que les règles applicables aux compétences des collectivités territoriales doivent être identiques pour toutes les collectivités relevant de la même catégorie.** La loi peut, à droit constitutionnel constant, **différencier les modalités d'exercice des compétences en fonction des différences de situation objectives entre les collectivités territoriales**, même si celles-ci appartiennent à la même catégorie. Elle peut également renvoyer au **pouvoir réglementaire local**, consacré depuis 2003 par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, pour la définition de ses modalités d'application. Les collectivités territoriales sont alors amenées à définir elles-mêmes les conditions d'exercice de leurs compétences.

Ce sont ces possibilités qu'entend traduire l'ajout de deux issues possibles aux expérimentations prévu par l'article 6 du projet de loi organique. Le Gouvernement propose de compléter l'article L.O. 1113-6 du code général des collectivités territoriales en indiquant que :

- l'expérimentation peut également aboutir au maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales ;

- la loi peut également modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation.

L'abandon de l'expérimentation ne serait quant à elle plus explicitement mentionné parmi les issues possibles de l'expérimentation.

D. LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

Le Parlement, qui autorise l'expérimentation lorsqu'il s'agit de déroger à des dispositions législatives, doit être en mesure de décider en toute connaissance de cause de potentielles modifications à apporter au cours de l'expérimentation ou de l'issue qu'il donnera à celle-ci.

C'est la raison pour laquelle **l'article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le Parlement est destinataire de deux types de rapport réalisés par le Gouvernement :**

- un **rapport d'évaluation** à la fin de l'expérimentation ;
- un **rapport annuel** récapitulant l'ensemble des demandes d'expérimentation formulées par les collectivités et effectuant un bilan des entrées dans les expérimentations.

Depuis 2003, le rapport annuel n'a jamais été rendu. Le projet de loi organique, dans son article 5, propose en conséquence de le supprimer définitivement, indiquant dans l'étude d'impact que *« cette disposition permettra d'alléger les obligations qui incombent au Gouvernement [car] il ne sera pas nécessaire de mettre en place un dispositif interministériel visant à recueillir, auprès des départements ministériels concernés, les propositions d'expérimentations formulées par les collectivités territoriales ainsi que les suites qui leur ont été réservées »*.

3. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

A. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE D'UNE FAIBLE PORTÉE

Le projet de loi organique a pour objet de simplifier les conditions de participation à l'expérimentation et de clarifier les issues possibles au terme de celles-ci. Il s'agit de dispositions auxquelles la commission des lois ne peut qu'être favorable, car elles apportent des ajustements à la procédure des expérimentations locales qui seront sans doute bénéfiques à leur développement.

Les expérimentations locales constituent en effet un outil contribuant à l'atteinte de l'objectif d'adaptation du droit aux réalités locales.

Le projet de loi organique ne permettra pas une différenciation accrue par rapport à ce qui est possible aujourd'hui.

Sans révision constitutionnelle, les différences de traitement doivent se justifier par un motif d'intérêt général ou des différences de situation objective entre les territoires, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et ne pourront se fonder sur la volonté des collectivités territoriales.

À cadre constitutionnel constant, plus intéressante est la volonté exprimée par le Gouvernement dans l'étude d'impact du projet de loi organique et ré-exprimée à l'occasion des auditions des deux rapporteurs, de mettre en place des « guichets uniques » et des appels à projets pour que les collectivités puissent exprimer leurs demandes d'expérimentations. C'est un premier signe d'une culture ascendante qui permettra de définir des politiques publiques mieux adaptées aux réalités territoriales.

Dans le développement des expérimentations, deux axes en particulier doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- **la bonne information des citoyens et des entreprises**, qui doivent être mis en capacité de comprendre le droit qui leur est applicable. Pour ce faire, la publication au *Journal officiel* des actes pris dans le cadre de l'expérimentation, si elle n'est plus nécessaire à leur entrée en vigueur, devra toutefois intervenir dans un délai rapide afin que le public destinataire de la mesure expérimentée soit correctement informé du droit applicable localement ;

- **une évaluation des expérimentations renforcée**, alors même que la culture de l'évaluation en France n'est aujourd'hui que peu développée.

B. PRÉCISER LES ISSUES POSSIBLES À L'EXPÉRIMENTATION

Le Gouvernement, en ajoutant deux possibilités aux issues explicitement prévues pour la fin de l'expérimentation, entend mentionner dans la loi l'ensemble des possibilités dont dispose le législateur. Il s'agit sans doute d'une clarification utile, même si elle n'a que peu de portée en droit.

La pérennisation de l'expérimentation dans une partie seulement des collectivités ne pourra en effet se faire que dans le respect du principe d'égalité. La commission a donc souhaité indiquer dans la loi organique que **la pérennisation sur une partie seulement du territoire ne pourra se faire que dans le respect du principe constitutionnel d'égalité.** Seule une révision constitutionnelle, telle que celle envisagée par l'article 3 de la proposition de loi constitutionnelle *pour le plein exercice des libertés locales* adoptée par le Sénat le 20 octobre 2020, aurait permis une réelle différenciation par une pérennisation des expérimentations sur une partie seulement du territoire, sur la base de la volonté de chacune des collectivités.

De la même manière, **le législateur peut déjà, dans le cadre actuel de l'expérimentation, modifier dans la loi les dispositions qui régissent l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation pour laisser davantage de marge de manœuvre aux collectivités.** Le mentionner explicitement comme le propose le projet de loi organique permet certes de donner une plus grande visibilité à cette possibilité, mais n'assouplit pas le cadre juridique en vigueur.

Enfin, la commission des lois a souhaité aller au bout de la clarification des issues possibles de l'expérimentation voulue par le Gouvernement en **conservant la mention explicite de la possibilité d'abandonner une expérimentation.** Elle a toutefois prévu que le dépôt d'un projet ou une proposition de loi prévoyant l'abandon de l'expérimentation n'aura pas pour effet de proroger l'expérimentation au-delà du terme prévu par la loi autorisant l'expérimentation.

C. RENFORCER LES MOYENS DONT DISPOSE LE PARLEMENT POUR ÉVALUER LES EXPÉRIMENTATIONS

L'évaluation est actuellement le parent pauvre de l'expérimentation, alors même qu'elle lui est consubstantielle. Le Conseil d'État, dans son étude précitée, recommande d'ailleurs de la renforcer. Il indique ainsi que **l'évaluation peut intervenir à trois moments de l'expérimentation :**

- durant le déroulement de l'expérience, par des retours réguliers voire continus des acteurs de sa mise en œuvre et de son public cible ;
- à mi-parcours, afin, le cas échéant, d'adapter la mise en œuvre de l'expérimentation ;
- à l'achèvement de l'expérimentation, afin de décider des suites qui lui seront données.

Tandis que le Gouvernement souhaitait se concentrer sur l'évaluation finale, ce sont ces trois moments de l'évaluation que la commission des lois a souhaité consacrer.

Elle a donc souhaité que l'évaluation finale de l'expérimentation prévue par l'article L.O. 1113-5 du code général des collectivités territoriales soit complétée par une **évaluation intermédiaire, réalisée à mi-parcours**.

Elle a également prévu, par l'adoption de ce même amendement, que **chaque année, le Gouvernement devrait remettre au Parlement un rapport** indiquant, d'une part, les collectivités ayant décidé au cours de l'année écoulée de participer aux expérimentations en cours et, d'autre part, les demandes d'expérimentations formulées par les collectivités qui auraient pu leur être remontées.

**La commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.
Ce texte sera examiné en séance publique le 3 novembre 2020.**

			Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37
François-Noël Buffet Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Mathieu Darnaud Rapporteur Sénateur (Les Républicains) de l'Ardèche	Françoise Gatel Rapporteur Sénateur (Union Centriste) d'Ille-et-Vilaine	Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-680.html