



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

# **ÉTUDE D'IMPACT**

## **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**

NOR : TERB2007584L/Bleue-1

23 juillet 2020



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b>	<b>5</b>
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU D'INDICATEURS	8
Articles n° 1, 2 et 7 : Simplification de la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations	9
Article n° 3 : Simplification des conditions d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre des expérimentations	14
Article n° 4 : Allègement du régime du contrôle de légalité exercé par le préfet dans le cadre des expérimentations	18
Article n° 5 : Suppression de l'obligation de transmission au Parlement d'un rapport de suivi des propositions et demandes d'expérimentation	22
Article n° 6 : Elargir les suites qui peuvent être données aux expérimentations	25



## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans sa déclaration du 25 avril 2019, le Président de la République a appelé à ouvrir un nouvel acte de décentralisation, adapté à chaque territoire et fondé sur le principe de différenciation territoriale. En effet, à l'occasion du Grand débat national, qui s'est déroulé entre le 15 janvier et le 15 mars 2019, les élus locaux ont fait connaître leur besoin de pouvoir adapter les règles applicables, dans certains domaines, aux particularités des territoires.

À cet égard, l'expérimentation constitue un outil précieux pour la conduite des politiques publiques en ce qu'elle permet de trouver des solutions innovantes et adaptées aux réalités locales.

En application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu, mettre en œuvre, dans les conditions définies par la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, des expérimentations visant à déroger, pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Cependant, depuis la reconnaissance de ce droit à l'expérimentation par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, force est de constater que les expérimentations réalisées par les collectivités territoriales et leurs groupements en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution n'ont connu, à la différence de celles prévues par l'article 37-1 de la Constitution, prévoyant que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental, qu'un faible succès.

En effet, seulement quatre expérimentations ont été conduites sur ce fondement depuis 2003 :

- le revenu de solidarité active, créé par la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat afin d'assurer aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition du foyer, qui a été généralisé à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009, avant son évaluation ;
- la tarification sociale de l'eau, prévue 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 de l'eau et sur les éoliennes, qui permet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale participant à l'expérimentation de mettre en place des 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. Cette

expérimentation a été prolongée jusqu'en 2021 par l'article 196 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;

- les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage des fonds non affectés par les entreprises, mises en place par l'article 76 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. Cette expérimentation a été abandonnée du fait de la réforme de la taxe d'apprentissage opérée 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, prévu par l'article 77 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016, qui a été généralisé par l'article 13 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, avant son évaluation.

Aussi le Premier ministre a-t-il demandé, par lettre du 28 janvier 2019, au Conseil d'État de conduire une étude afin d'éclairer le Gouvernement sur la pratique des expérimentations en matière de politiques publiques.

Dans son étude sur « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques* », publiée le 3 octobre 2019, dans laquelle il dresse le bilan des expérimentations conduites sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, le Conseil d'État expose les obstacles, notamment juridiques, qui pèsent sur la mise en œuvre des expérimentations et qui limitent leur attractivité pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

A cet égard, il met en lumière la lourdeur des conditions de mise en œuvre des expérimentations et des procédures prévues aux articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issus de la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003. Si elles permettent d'encadrer efficacement les expérimentations, ce qui est nécessaire au regard de la portée et des conséquences juridiques de ces dernières, ces dispositions, d'application complexe, ont eu pour effet d'entraver le recours à l'expérimentation par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Aussi le Conseil d'État s'est-il attaché, conformément à la demande du Premier ministre, à formuler des propositions destinées à faciliter la mise en œuvre des expérimentations prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Prenant largement appui sur ces propositions, le présent projet de loi organique a pour objet de modifier les articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en vue de simplifier les conditions de mise en œuvre des expérimentations et de rendre ces dernières plus attractives pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

## TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultation obligatoire
1 <sup>er</sup> 2 7	Simplification de la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations	Conseil national d'évaluation des normes
3	Simplification des conditions d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre des expérimentations	Conseil national d'évaluation des normes
5	Suppression de l'obligation de transmission au Parlement d'un rapport de suivi des propositions et demandes d'expérimentation	Conseil national d'évaluation des normes
6	Extension des suites qui peuvent être données aux expérimentations	Conseil national d'évaluation des normes

## TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateurs	Critères d'appréciation	Horizon temporel et périodicité	Modalités de suivi
Participation des collectivités aux expérimentations	Nombre de collectivités participant à chaque expérimentation autorisée par la loi ou le règlement	2025	Recensement des délibérations d'entrée des collectivités dans les expérimentations publiées au JORF
Délai d'entrée des collectivités dans les expérimentations	Nombre de jours nécessaires pour obtenir la publication au JORF des délibérations par lesquelles les collectivités participent aux expérimentations. Actuellement de 1 an en moyenne, il pourrait être réduit à 2 mois.	2025	Evaluation du nombre de jours entre l'adoption des délibérations et leur publication au JORF
Mise en œuvre des expérimentations par les collectivités	Délai d'entrée en vigueur des actes dérogatoires pris par les collectivités expérimentatrices pour chaque expérimentation autorisée par la loi ou le règlement. Actuellement de 2 mois en moyenne, il pourrait être réduit à 2 jours.	2025	Recensement des actes publiés, à titre d'information, au JORF



## **Articles n° 1, 2 et 7 : Simplification de la procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

#### **1.1 CADRE JURIDIQUE**

Les articles LO. 1113-1, LO. 1113-2 et LO. 1113-7 du CGCT, issus de la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, définissent les conditions de mise en œuvre des expérimentations réalisées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et de participation des collectivités territoriales à ces dernières.

L'article LO. 1113-1 précise le contenu de la loi qui autorise, sur ce fondement, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Ainsi, la loi doit définir, en premier lieu, les caractéristiques essentielles de l'expérimentation telles que :

- l'objet de l'expérimentation ;
- la durée de l'expérimentation, qui ne peut excéder 5 ans ;
- les dispositions législatives auxquelles les collectivités territoriales sont autorisées à déroger à titre expérimental.

En outre, la loi doit, aux termes du second alinéa de ce même article LO. 1113-1, fixer les conditions de participation des collectivités territoriales à une expérimentation telles que :

- la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ;
- le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise ;
- le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions prévues par cette même loi sont autorisées à participer à l'expérimentation.

L'article LO. 1113-2 du CGCT définit les modalités de candidature des collectivités territoriales aux expérimentations prévues par la loi. Ainsi, une collectivité qui souhaite participer à une expérimentation doit d'abord prendre une délibération motivée pour demander à bénéficier de cette expérimentation. Cette délibération est transmise au préfet, 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 en Conseil d'État, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

L'article LO. 1113-7 du CGCT rend les dispositions des articles LO. 1113-1 et LO. 1113-2 de ce même code applicables aux expérimentations dans le domaine réglementaire.

## **1.2 CADRE GÉNÉRAL**

Avant même l'étude du Conseil d'Etat, des travaux parlementaires, dans le cadre desquels des représentants des collectivités territoriales et des associations d'élus locaux ont été entendus, ont fait apparaître que l'expérimentation représente, selon un avis largement partagé par les acteurs locaux, un enjeu essentiel pour les collectivités territoriales en tant qu'outil d'élaboration de politiques différenciées et d'innovation.

Ainsi, après avoir établi un premier bilan des expérimentations impliquant les collectivités territoriales et menées en application des articles 37-1 et 72 de la Constitution, la mission flash créée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> est parvenue à la conclusion qu'il est aujourd'hui nécessaire d'assouplir les conditions de mise en œuvre des expérimentations définies aux articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du CGCT, afin de faciliter le recours aux expérimentations prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Les dispositions des articles LO. 1113-1 et LO. 1113-2 du CGCT instaurent une procédure d'entrée des collectivités territoriales dans les expérimentations qui s'avère longue et complexe. D'abord parce qu'elle implique qu'une loi ou un règlement détermine l'objet et les modalités des expérimentations réalisées sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Ensuite parce qu'elle met en place un régime d'autorisation préalable par lequel le Gouvernement contrôle étroitement la participation des collectivités territoriales aux expérimentations. Cette procédure peut avoir pour effet de dissuader les collectivités territoriales de participer aux expérimentations prévues par la loi ou le règlement.

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit donc d'assouplir et de simplifier cette procédure, qui constitue un frein juridique au recours à l'expérimentation par les collectivités territoriales, qui souhaitent légitimement pouvoir mettre en œuvre rapidement les expérimentations prévues par la loi ou le règlement.

---

<sup>1</sup> Mission flash sur la réforme des institutions, « Expérimentation et différenciation territoriale », rapport n° 912 présenté par MM. Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, co-rapporteurs, mai 2018.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

S'il est nécessaire que les expérimentations prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution continuent à être autorisées par le législateur ou le pouvoir réglementaire national, il pourrait être envisagé de supprimer l'ensemble de la procédure de candidature des collectivités territoriales aux expérimentations, y compris l'adoption par ces dernières de la délibération motivée prévue à l'article LO. 1113-2 du CGCT. Ainsi, une expérimentation commencerait directement avec l'adoption, par les collectivités territoriales, des actes dérogeant aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Cette option a été écartée au regard du caractère particulier de ces actes, qui dérogent à l'ordonnancement juridique commun. En effet, il est nécessaire que les citoyens puissent être informés, dès le début de l'expérimentation, qu'un droit différent du droit national s'applique sur le territoire d'une collectivité territoriale, notamment pour assurer leur droit au recours.

Une autre option consisterait à ne pas légiférer dans ce domaine. Toutefois, le Conseil d'Etat, dans son étude sur « *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques* » souligne le faible nombre d'expérimentations enregistrées au titre de l'article 72 al. 4 de la Constitution, et pointe, au titre des freins identifiés, la complexité et la lourdeur de la procédure actuelle. Ce diagnostic rejoint celui des collectivités territoriales et du Gouvernement. Le présent projet de loi entend ainsi simplifier la procédure, dans un souci à la fois d'efficacité et de sécurité juridique. Il reprend une grande partie des recommandations du Conseil d'Etat figurant dans l'étude susmentionnée.

#### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il est décidé de mettre fin à la procédure par laquelle le Gouvernement autorise les collectivités territoriales à participer aux expérimentations prévues par la loi ou le règlement, de sorte que la seule délibération motivée permettra aux collectivités territoriales de mettre en œuvre une expérimentation.

Plusieurs étapes prévues par l'article LO. 1113-2 du CGCT sont ainsi supprimées : la transmission de la délibération par le préfet au ministre chargé des collectivités territoriales, la vérification par le Gouvernement que les conditions légales sont remplies, la publication d'un décret en Conseil d'État fixant la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

En revanche, l'obligation, pour les collectivités territoriales, d'adopter une délibération motivée pour participer à une expérimentation est maintenue.

Cette procédure simplifiée est néanmoins assortie d'une formalité nouvelle consistant à publier cette délibération motivée au Journal officiel de la République française, uniquement à titre d'information, de sorte que l'information relative à l'existence d'un droit dérogatoire applicable sur le territoire d'une collectivité territoriale soit assurée.

La délibération motivée entrera donc en vigueur dans les conditions fixées par le régime de droit commun de publicité et d'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales prévu aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT qui concernent respectivement les communes, les départements et les régions. Ce régime juridique prévoit que les actes réglementaires pris par les autorités locales entrent en vigueur lorsqu'ils ont fait l'objet de formalités de publicité au niveau local, soit par voie d'affichage, soit par voie de publication (notamment au recueil des actes administratifs), et qu'ils ont été transmis au représentant de l'Etat pour l'exercice du contrôle de légalité. Conformément aux dispositions des articles L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du CGCT, qui fixent la liste des actes soumis à l'obligation de publicité et de transmission au contrôle de légalité, l'essentiel des actes pris par les collectivités territoriales, notamment les délibérations, sont soumis à ce régime de droit commun, sans qu'il soit nécessaire que la loi organique le rende explicitement applicable aux délibérations prévues par l'article LO. 1113-2 du CGCT.

La mise en œuvre des formalités prévues dans le régime de droit commun pour les délibérations motivées par lesquelles les collectivités décident de participer à une expérimentation emporte deux conséquences : d'une part, ces délibérations seront transmises au préfet pour l'exercice du contrôle de légalité dans les deux mois suivant leur réception, de sorte que ce dernier pourra notamment s'assurer que chaque collectivité participant à l'expérimentation remplit les conditions prévues par la loi ou le règlement ; d'autre part, ces délibérations feront l'objet des formalités de publicité qui s'imposent à tous les actes des autorités locales, ce qui permettra d'informer les citoyens, selon les voies habituelles à savoir par affichage ou par publication, notamment au recueil des actes administratifs, qu'une collectivité territoriale applique un droit expérimental et d'assurer leur droit au recours.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

Les articles LO. 1113-1, LO. 1113-2 et LO. 1113-7 du code général des collectivités territoriales sont modifiés.

### **4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Plusieurs étapes prévues par l'article LO. 1113-2 du CGCT sont ainsi supprimées : la transmission de la délibération par le préfet au ministre chargé des collectivités territoriales, la vérification par le Gouvernement que les conditions légales sont remplies, la publication d'un

décret en Conseil d'État fixant la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation.

Par conséquent, la disposition envisagée permettra d'alléger les procédures qui s'appliquent aux collectivités territoriales. En effet, elles pourront mettre en œuvre une expérimentation visant à déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences sans attendre la publication du décret en Conseil d'État, lequel peut intervenir plusieurs mois après l'entrée en vigueur de la loi ou du règlement qui autorise l'expérimentation.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATION MENÉE**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 juillet 2020.

### **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1 Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au JORF.

#### **5.2.2 Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. En effet, le présent projet de loi organique, qui précise les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à toutes les collectivités territoriales de la République énumérées au premier alinéa de ce même article 72, soit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

## **Article n° 3 : Simplification des conditions d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre des expérimentations**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article LO. 1113-3 du CGCT dispose que les actes à caractère général et impersonnel pris par une collectivité territoriale pour déroger, dans le cadre d'une expérimentation, aux dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de ses compétences font l'objet, après leur transmission au représentant de l'État, d'une publication au Journal officiel de la République française. Leur entrée en vigueur est subordonnée à cette publication.

L'article LO. 1113-3 du CGCT instaure donc un régime particulier de publicité et d'entrée en vigueur pour ces actes dérogatoires. Ce régime s'ajoute aux dispositions de droit commun prévues aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du même code, aux termes desquelles, pour être exécutoires, les actes réglementaires pris par les autorités locales doivent, d'une part, être transmis au préfet pour l'exercice du contrôle de légalité, et, d'autre part, faire l'objet de mesures de publicité au niveau local, soit par voie d'affichage, soit par voie de publication au recueil des actes administratifs.

Ainsi, les actes dérogatoires doivent d'abord être transmis au préfet, puis affichés ou publiés au niveau local, et enfin publiés au Journal officiel, cette dernière formalité conditionnant leur entrée en vigueur.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Le régime de publicité et d'entrée en vigueur spécifique aux actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation est jugé trop lourd. En effet, il a pour conséquence de retarder l'entrée en vigueur des actes, dans la mesure où ils doivent d'abord être transmis par les collectivités au préfet, puis adressés par ce dernier au Gouvernement qui procède à leur publication au Journal officiel. Il apparaît donc nécessaire de simplifier et alléger les conditions d'entrée en vigueur des actes dérogatoires, d'autant que, dès lors que la délibération motivée par laquelle une collectivité territoriale décide de prendre part à une expérimentation est publiée au Journal officiel à titre d'information, il n'apparaît plus nécessaire que ces actes soient également publiés au Journal officiel pour pouvoir entrer en vigueur.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est de simplifier et d'accélérer l'entrée en vigueur des actes dérogatoires une fois qu'ils sont pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation. Les collectivités territoriales souhaitent légitimement mettre en œuvre dans les meilleurs délais les dérogations autorisées à titre expérimental, d'autant plus que les expérimentations sont, par définition, limitées dans leur durée.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 OPTION ENVISAGÉE**

Afin d'éviter toute ambiguïté quant au régime juridique de publicité et d'entrée en vigueur applicable aux actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation, il aurait pu être envisagé de préciser à l'article LO. 1113-3 du CGCT que ces actes sont expressément soumis aux dispositions de droit commun prévues aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CCGT. Toutefois, cette option a été écartée dans la mesure où elle n'est pas conforme au principe selon lequel la loi organique ne doit pas, sauf exception, renvoyer à la loi ordinaire.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il a été décidé de mettre fin au régime de publicité et d'entrée en vigueur spécifique aux actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation prévu à l'article LO. 1113-3 du CGCT. Ainsi, en l'absence de dispositions spécifiques, le régime de droit commun s'applique à ces actes.

En effet, les dispositions de droit commun relatives à la publicité et à l'entrée en vigueur des actes des autorités locales s'appliquent, de plein droit, aux actes dérogatoires dans la mesure où tous les actes pris par les collectivités territoriales sont soumis, quelle que soit leur nature, à ce régime de droit commun, sans qu'il soit nécessaire que la loi organique le prévoit explicitement.

Toutefois, il est souhaitable qu'une formalité supplémentaire accompagne l'application du régime de droit commun, afin que les citoyens soient informés qu'un droit différent du droit national s'applique sur le territoire d'une collectivité. Aussi, les actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation seront également publiés au *Journal officiel*. Cette publication n'aura cependant qu'un caractère informatif et sera sans effet sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité de ces actes. Elle pourra figurer dans la rubrique avis et communications du JORF.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'actuel article LO. 1113-3 du code général des collectivités territoriales est modifié. En outre, il devient l'article LO. 1113-4 afin que le futur article LO. 1113-3, qui restreint l'application du régime spécial du contrôle de légalité à la seule délibération motivée par laquelle une collectivité territoriale décide de prendre part à une expérimentation, puisse être placé immédiatement après l'article LO. 1113-2 qui prévoit précisément que la participation aux expérimentations ne nécessite que cette délibération motivée.

### **4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales à titre expérimental pourront entrer en vigueur dans des délais plus courts, ce qui paraît indispensable au regard du caractère limité de la durée des expérimentations.

Ainsi, les actes dérogatoires pourront entrer en vigueur dans les jours qui suivent leur adoption par l'assemblée délibérante s'agissant des délibérations ou leur signature s'agissant des actes pris par les organes exécutifs, les formalités de publicité au niveau local et de transmission au préfet pouvant être accomplies dans des délais très brefs.

Or, actuellement, les actes dérogatoires ne peuvent entrer en vigueur que plusieurs semaines après leur adoption ou leur signature, du fait de la lourdeur et de la complexité de la procédure à laquelle ils sont soumis. En effet, ils doivent d'abord être transmis au préfet, qui les adresse au Gouvernement avant que celui-ci ne procède à leur publication au JO.

L'application du régime de droit commun permettrait ainsi d'accélérer de manière significative l'entrée en vigueur des actes dérogatoires. Le gain de temps peut être estimé à plusieurs semaines.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATION MENÉE**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 juillet 2020.



## **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.2.1 Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au JORF.

### **5.2.2 Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. En effet, le présent projet de loi organique, qui précise les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à toutes les collectivités territoriales de la République énumérées au premier alinéa de ce même article 72, soit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

## **Article n° 4 : Allègement du régime du contrôle de légalité exercé par le préfet dans le cadre des expérimentations**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article LO. 1113-4 du CGCT instaure un régime de contrôle de légalité spécifique aux expérimentations réalisées en application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et dérogatoire au régime de droit commun. En l'état, il s'applique à l'ensemble des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre d'une expérimentation, qu'il s'agisse de la délibération motivée prévue à l'article LO. 1113-2 de ce même code par laquelle une collectivité territoriale demande à participer à une expérimentation ou des actes pris par la collectivité territoriale dans le cadre de cette dernière pour déroger au droit applicable nationalement.

Ce régime particulier prévoit que le préfet, lorsqu'il défère au tribunal administratif la délibération motivée ou les actes dérogatoires, peut assortir son recours d'une demande de suspension, laquelle prend effet automatiquement. Les actes déférés au juge administratif sont alors suspendus pendant une durée d'un mois, sauf à ce qu'il statue dans un délai plus court.

Le régime de droit commun du contrôle de légalité prévu aux articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 du CGCT, qui s'appliquent respectivement aux communes, aux départements et aux régions, permet déjà au préfet d'assortir son déferé d'une demande de suspension.

Cependant, la suspension n'est automatique que pour les actes relatifs à l'urbanisme, les marchés publics et les délégations de service public, à la condition toutefois que la demande de suspension ait été formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours suivant la réception de ces actes (4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 2131-6, 5<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 3132-1 et 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 4142-1 du CGCT).

En ce qui concerne les autres actes, le tribunal administratif ne prononce leur suspension que si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer un doute sérieux quant à leur légalité. Le tribunal administratif dispose alors d'un délai d'un mois pour statuer (3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 2131-6, 4<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 3132-1 et 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 4142-1 du CGCT).

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Dans son étude relative aux expérimentations, le Conseil d'Etat estime que ce régime spécial du contrôle de légalité n'est pas nécessaire dans la mesure où la mise en œuvre des expérimentations est déjà suffisamment encadrée par la loi organique, de sorte que le risque

que des atteintes soient portées à des droits ou intérêts supérieurs est limité. Il souligne d'ailleurs que ce régime n'a jamais été mis en œuvre depuis 2003.

Dans le droit fil de l'objectif de simplification que poursuit le présent projet de loi organique, il semble aujourd'hui opportun de modifier ce régime particulier qui contribue à rendre complexe l'application des conditions de mise en œuvre des expérimentations prévues par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

Il s'agit donc d'assouplir le régime du contrôle de légalité applicable aux expérimentations, en modulant, selon leur nature, la suspension automatique des actes déferés par le préfet dans le cadre des expérimentations.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

Il aurait pu être envisagé, comme le propose l'étude du groupe de travail du Conseil d'Etat dans son étude, de supprimer ce régime spécial du contrôle de légalité pour l'ensemble des actes pris dans le cadre d'une expérimentation, c'est-à-dire tant pour la délibération motivée par laquelle une collectivité territoriale décide de participer à une expérimentation que pour les actes dérogatoires pris dans le cadre de cette dernière, et de rendre applicable à ces actes le régime de droit commun.

Cette option a cependant été écartée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat au regard du caractère particulier de ces actes qui dérogent à l'ordonnancement juridique commun. En effet, il est nécessaire que le préfet dispose de moyens juridiques renforcés lui permettant d'obtenir la suspension d'actes qui, sous prétexte d'entrer dans une expérimentation, pourraient notamment porter atteinte aux droits et libertés des citoyens. Il s'agit donc d'une garantie de l'effectivité de l'état de droit.

Une autre option aurait consisté à ne pas modifier le régime spécial du contrôle de légalité aujourd'hui en vigueur. Toutefois, sa simplification apparaît conforme à l'esprit du présent projet de loi organique qui vise à assouplir le cadre juridique de la mise en œuvre des expérimentations et à favoriser le recours à ces dernières par les collectivités territoriales.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il est décidé de ne maintenir l'application du régime spécial du contrôle de légalité que pour les délibérations motivées par lesquelles les collectivités territoriales décident de participer aux expérimentations prévues par la loi ou le règlement.

Il est par ailleurs prévu qu'en cas de demande de suspension de la délibération motivée par le préfet, la publication de cette délibération au *Journal officiel* à titre d'information sera différée jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué ou jusqu'au terme du délai d'un mois qui lui est laissé pour se prononcer sur la demande de suspension.

Les actes dérogatoires pris par les collectivités territoriales au titre d'une expérimentation seront en revanche soumis au contrôle de légalité de droit commun.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

L'actuel article LO. 1113-4 du code général des collectivités territoriales est modifié. En outre, il devient l'article LO. 1113-3. Les dispositions relatives au contrôle de légalité seront ainsi positionnées immédiatement après l'article LO. 1113-2 qui prévoit que les collectivités territoriales peuvent participer aux expérimentations par simple délibération motivée, ce qui est nécessaire dès lors que le régime spécial du contrôle de légalité ne s'appliquera désormais qu'à cette délibération.

### **4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La suppression du régime du régime spécial du contrôle de légalité pour les actes dérogatoires pris dans le cadre d'une expérimentation permettra d'alléger et de simplifier les procédures applicables aux expérimentations.

Le maintien de ce régime pour les délibérations motivées prévues à l'article LO. 1113-2 du CGCT se justifie par le fait qu'il est nécessaire que le préfet puisse obtenir la suspension de la délibération par laquelle une collectivité qui ne remplirait pas les conditions prévues par la loi ou le règlement autorisant une expérimentation décide néanmoins de participer à celle-ci.

La suspension automatique de ces délibérations permettra d'éviter qu'une collectivité territoriale qui ne remplirait les conditions pour participer à une expérimentation puisse adopter des actes dérogeant au droit national, lesquels seraient de fait illégaux.

La sécurité juridique des actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre des expérimentations en sera ainsi renforcée et les droits des citoyens susceptibles de se voir appliquer un droit dérogatoire préservés.

## **5. MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 APPLICATION DANS LE TEMPS**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au JORF.

### **5.2 APPLICATION DANS L'ESPACE**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. En effet, le présent projet de loi organique, qui précise les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à toutes les collectivités territoriales de la République énumérées au premier alinéa de ce même article 72, soit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.

## **Article 5 : Suppression de l'obligation de transmission au Parlement d'un rapport de suivi des propositions et demandes d'expérimentation**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

L'article LO. 1113-5 du CGCT prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement :

- d'une part, un rapport d'évaluation de chaque expérimentation réalisée, accompagné des observations des collectivités expérimentatrices, qui présente les effets des mesures expérimentales, notamment sur 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 ;
- d'autre part, un rapport annuel retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes de participation aux expérimentations adressées par les collectivités, et exposant les suites qui leur ont été réservées.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

Depuis 2003, aucun rapport annuel retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes de participation aux expérimentations adressées par les collectivités, et exposant les suites qui leur ont été réservées, n'a été produit.

L'établissement de ce rapport nécessiterait la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des expérimentations, dans la mesure où celles-ci couvrent un champ de politiques publiques qui peut être très étendu et relèvent de différents départements ministériels.

Par ailleurs, ce rapport présente un moindre intérêt, s'agissant des demandes de participation des collectivités territoriales aux expérimentations prévues par la loi ou le règlement, dès lors que le présent projet de loi organique supprime la procédure de candidature des collectivités territoriales actuellement prévue à l'article LO. 1113-2 du CGCT.

#### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

La suppression du rapport prévu au second alinéa de l'article LO. 1113-5 du CGCT contribuera à alléger les formalités imposées dans le cadre des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

### **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 OPTION ENVISAGÉE**

Il a été envisagé de ne pas supprimer l'obligation de transmission au Parlement du rapport annuel prévu au second alinéa de l'article LO. 1113-5 du CGCT dans la mesure où elle pèse sur le Gouvernement et non pas sur les collectivités territoriales. Néanmoins, bien qu'elle ne fasse pas partie des propositions du rapport du Conseil d'Etat précité, cette mesure s'inscrit dans l'objectif de simplification et d'allègement des procédures en matière d'expérimentation que le présent projet de loi organique poursuit. Par conséquent, le maintien de cette obligation a été écarté.

#### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

L'obligation, pour le Gouvernement, de transmettre au Parlement un rapport annuel, prévu au second alinéa de l'article LO. 1113-5 du CGCT retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes de participation aux expérimentations adressées par les collectivités, et exposant les suites qui leur ont été réservées, est supprimée. Par ailleurs, le rapport d'évaluation de chaque expérimentation réalisée, prévu au premier alinéa de l'article LO. 1113-5 du CGCT est maintenu.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

#### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

Le second alinéa de l'article LO. 1113-5 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

#### **4.2 IMPACTS SUR LES ADMINISTRATIONS**

Cette disposition permettra d'alléger les obligations qui incombent au Gouvernement. En effet, dès lors que l'obligation d'établir le rapport prévu au second alinéa de l'article LO. 1113-5 du CGCT est supprimée, il ne sera pas nécessaire de mettre en place un dispositif interministériel visant à recueillir, auprès des départements ministériels concernés, les propositions d'expérimentation formulées par les collectivités territoriales ainsi que les suites qui leur ont été réservées.

D'autres pistes, telles que les « guichets permanents » et les appels à projets évoqués dans l'étude du Conseil d'État, pourront être envisagées pour favoriser les initiatives et propositions des collectivités territoriales en matière d'expérimentation. Organisés sur le modèle du dispositif « France expérimentation » piloté par la direction interministérielle de la

transformation publique (DITP) et la direction générale des entreprises (DGE), ces guichets, pourraient être placés sous la responsabilité des préfets.

Ils permettraient aux collectivités territoriales, sur le fondement de l'article 72 de la constitution, de solliciter des dérogations aux normes législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences, qui entravent leur action et qui pourraient faire l'objet, après expérimentation, de modifications ou de simplifications.

Les appels à projets donneraient également aux collectivités territoriales la possibilité de demander à bénéficier, sur le fondement de l'article 37-1 de la constitution, de transferts de compétences de la part de l'Etat.

Ces deux pistes permettraient, dans le cadre constitutionnel en vigueur, d'expérimenter, à l'initiative des collectivités territoriales, une différenciation des normes dans le premier cas et des compétences dans le second cas.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATION MENÉE**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 juillet 2020.

### **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1 Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au JORF.

#### **5.2.2 Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. En effet, le présent projet de loi organique, qui précise les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à toutes les collectivités territoriales de la République énumérées au premier alinéa de ce même article 72, soit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.



## **Article n° 6 : Elargir les suites qui peuvent être données aux expérimentations**

### **1. ÉTAT DES LIEUX**

Conformément aux dispositions de l'article LO. 1113-6 du CGCT, le législateur ou le pouvoir réglementaire peut, avant le terme d'une expérimentation et au vu de son évaluation, décider :

- de prolonger ou de modifier l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- de maintenir et de généraliser les mesures prises à titre expérimental ;
- d'abandonner l'expérimentation.

Ainsi, les options qui peuvent être envisagées à l'issue d'une expérimentation paraissent limitées, indépendamment de sa prolongation ou de sa modification, à l'alternative entre la généralisation des mesures prises à titre expérimental à l'ensemble des collectivités territoriales et l'abandon de l'expérimentation. Le Conseil d'État le souligne dans son étude publiée le 3 octobre 2019, qui reprend sur ce point les observations formulées dans son avis n° 393651 du 7 décembre 2017 sur la différenciation territoriale des normes.

En effet, le cadre juridique actuel, notamment constitutionnel, permet d'envisager d'autres options que celles qui sont expressément mentionnées à l'article LO. 1113-6 du CGCT. Ainsi, le juge constitutionnel a admis que le principe constitutionnel d'égalité qui s'applique aux collectivités territoriales « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit (...)* » (Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France).

Dès lors, sous réserve que certaines conditions soient respectées et sans qu'il soit nécessaire de réviser la Constitution, il est possible d'envisager, au terme d'une expérimentation, d'autres issues qui permettent une différenciation des règles relatives à l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

### **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

#### **2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER**

En réduisant les suites qui peuvent être données aux expérimentations à une alternative entre la généralisation des mesures prises à titre expérimental à l'ensemble des collectivités territoriales et l'abandon de l'expérimentation, l'article LO. 1113-6 du CGCT a pour

conséquence de limiter l'attractivité des expérimentations prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

En effet, il ne permet pas d'envisager une véritable différenciation des normes, à laquelle aspirent les collectivités territoriales, alors que celle-ci peut être mise en œuvre dans le respect du principe d'égalité. Une modification de l'article LO. 1113-6 du CGCT est souhaitable pour clarifier et expliciter les options qui peuvent être envisagées au terme des expérimentations.

## **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif est de permettre aux collectivités territoriales de différencier, sous certaines conditions et dans le respect du principe d'égalité, les normes qui régissent l'exercice de leurs compétences, en étendant la liste des options mentionnées à l'article LO. 1113-6 du CGCT. Cette disposition permettra de rendre les expérimentations prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution plus attractives pour les collectivités territoriales.

## **3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1 OPTION ENVISAGÉE**

Une modification de la loi organique n'est pas nécessaire, dès lors que le cadre juridique actuel, qui découle notamment de la jurisprudence constitutionnelle, ne fait pas obstacle à ce que d'autres voies de sortie des expérimentations que celles qui sont mentionnées à l'article LO. 1113-6 du CGCT soient mises en œuvre.

Toutefois, l'alternative que présentent ces dispositions paraît restrictive au regard des possibilités offertes par le cadre juridique en vigueur et constitue un frein au recours à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Aussi, une modification de la loi organique visant à mentionner expressément d'autres options envisageables sera de nature à favoriser les expérimentations.

### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Il a été décidé de modifier l'article LO. 1113-6 du CGCT pour introduire deux options, en sus des trois existantes, qu'autorise le droit en vigueur :

- le 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. Cette option ne pourra être mise en œuvre que dans le respect du principe d'égalité qui implique notamment que la différenciation des normes qui en résultera soit justifiée par des différences objectives de situation entre collectivités ;

- la modification des dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation, afin de confier davantage de responsabilités aux collectivités territoriales par le renforcement de leur pouvoir réglementaire. Ainsi, après l'identification, dans le cadre d'une expérimentation, des dispositions législatives qui pourraient être modifiées ou simplifiées, la loi pourrait renvoyer, s'agissant de ses mesures d'application, non à un décret mais à une délibération. De la sorte, chaque collectivité territoriale pourrait, dans les bornes fixées par la loi, définir les règles applicables localement en fonction des spécificités territoriales, à l'image du pouvoir réglementaire dont le maire dispose en matière d'urbanisme.

En outre, il est proposé de supprimer la disposition de l'article LO. 1113-6 du CGCT selon laquelle l'abandon d'une expérimentation doit être prononcé par la loi. En précisant que le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi prononçant l'abandon de l'expérimentation la proroge jusqu'à l'adoption de la loi, l'article LO. 1113-6 contient une incohérence. En effet, si le législateur souhaite mettre un terme à l'expérimentation, il n'y a pas lieu qu'elle soit prorogée jusqu'à l'adoption de la loi. De plus, l'intervention du législateur pour mettre un terme à une expérimentation n'est pas nécessaire dès lors que celle-ci est mise en œuvre pour une durée limitée au terme de laquelle elle prend fin. Enfin, la suppression de cette disposition n'empêchera pas le législateur de définir, si besoin est, les conditions de sortie de l'expérimentation et les éventuelles mesures transitoires à prévoir.

#### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

##### **4.1 IMPACTS JURIDIQUES**

L'article LO. 1113-6 du code général des collectivités territoriales est complété.

##### **4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Cette mesure permet de clarifier le droit actuel, en prévoyant expressément deux nouvelles issues qui peuvent être envisagées par le législateur ou le pouvoir réglementaire au terme des expérimentations conduites par les collectivités territoriales.

Ces deux nouvelles options, qui conduiront à la mise en place d'une différenciation territoriale des normes, seront de nature à favoriser le recours des collectivités territoriales à l'expérimentation.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1 CONSULTATION MENÉE**

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise au conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 9 juillet 2020.

### **5.2 MODALITÉS D'APPLICATION**

#### **5.2.1 Application dans le temps**

La mesure envisagée s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au JORF.

#### **5.2.2 Application dans l'espace**

La mesure s'applique à l'ensemble du territoire de la République, y compris dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. En effet, le présent projet de loi organique, qui précise les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a vocation à s'appliquer à toutes les collectivités territoriales de la République énumérées au premier alinéa de ce même article 72, soit les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74.