

Commentaire de la décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003

Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales a été prise pour l'application du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel : « *Dans les conditions prévues par une 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* ».

1) Procédure législative suivie

La loi organique soumise à l'examen du Conseil a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution.

L'a-t-elle été conformément aux dispositions ajoutées à l'article 39 de la Constitution par la révision du 28 mars 2003 aux termes desquelles: « *Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat* » ?

La question se posait car le projet de loi organique sur l'expérimentation (contrairement à celui sur le référendum) a été déposé à l'Assemblée nationale. Ce problème a d'ailleurs été soulevé par l'opposition au cours des débats parlementaires.

Cette question renvoyait à la suivante : la loi organique a-t-elle pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ? Dans l'affirmative, à défaut d'avoir été examinée au Sénat en première lecture, elle aurait été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière.

Les travaux préparatoires à la révision de mars 2003, s'agissant de la priorité d'examen par le Sénat, montrent clairement que le constituant a entendu se référer à la notion d'organisation contenue dans le code général des collectivités territoriales, qui range sous l'intitulé « organisation » les dispositions relatives au nom et au territoire de la collectivité, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de ses organes, ainsi qu'au régime juridique de leurs actes.

La loi organique sur le référendum local entre dans un tel champ puisque ses dispositions essentielles intéressent précisément le fonctionnement des organes locaux et le régime juridique de leurs actes.

Il n'en va pas de même, en revanche, de la loi organique relative à l'expérimentation, car, si elle concerne bien sûr les collectivités territoriales et n'est donc pas étrangère, au moins indirectement, à leur organisation, son objet principal est non l'organisation ou le

fonctionnement des collectivités territoriales, mais la mise au point d'une norme nationale, après « expérimentation locale en vraie grandeur », évaluation et généralisation.

Enfin, en raison de la nature de « loi de souveraineté » de la loi organique sur l'expérimentation, le projet de loi dont elle est issue n'avait pas à être soumis pour avis aux assemblées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

2) Comment concilier expérimentation, attributions législatives du Parlement et principe d'égalité ?

A propos de la référence faite aux « accords de Nouméa » par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, il a été jugé que rien ne s'opposait (sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution) à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle (n° 99-410 DC du 15 mars 1999, cons. 3, Rec. p. 51).

Tel est bien le cas des dispositions du nouveau quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui, par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi, permettent, sous certaines réserves, au Parlement de déléguer temporairement sa compétence, dans un but expérimental, à des collectivités territoriales, afin de les voir mettre en oeuvre, dans leur ressort, des mesures de nature législative susceptibles d'être ultérieurement généralisées.

3) Examen des articles

L'article 1^{er} de la loi organique insère dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) les articles L.O. 1113-1 à L.O. 1113-7. Son article 2 les transpose aux établissements publics regroupant exclusivement des collectivités territoriales (nouvel article L.O. 5111-5 CGCT). Ce sont les groupements visés par l'article 72 lui-même.

a) En vertu de l'article L.O. 1113-1 nouveau du CGCT, la loi d'habilitation préalable à une expérimentation en fixe l'objet, en définit la durée initiale (qui ne peut excéder cinq ans) et détermine les conditions à remplir par les collectivités territoriales admises à y participer.

Selon l'article L.O. 1113-2, ces collectivités, dont la liste est établie par décret, sont celles qui, répondant aux conditions posées par la loi d'habilitation, ont fait connaître au représentant de l'état, après délibération motivée, leur décision de participer à l'expérimentation.

L'article L.O. 1113-3 prévoit que « *les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité* ».

Le même article subordonne l'entrée en vigueur de tels actes à leur publication au Journal officiel de la République française.

L'article L.O. 1113-4 soumet aux règles du droit commun le recours du représentant de l'Etat contre les actes d'une collectivité territoriale pris dans le cadre d'une expérimentation et organise un régime de suspension de ces actes.

L'article L.O. 1113-5 est relatif à l'information du Parlement sur les expérimentations conduites.

En vertu de l'article L.O. 1113-6, le législateur peut décider, au vu de l'évaluation de l'expérimentation, soit de mettre fin à celle-ci, soit de la prolonger en en modifiant, le cas échéant, les modalités, soit de généraliser les mesures prises à titre expérimental.

Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant un de ces objets proroge l'expérimentation pour une durée maximale d'un an.

Enfin, l'article L.O. 1113-7 transpose l'application des dispositions précédentes aux actes qui ressortissent à la compétence du pouvoir réglementaire national.

En retenant de telles modalités, le législateur organique a pris un parti qui n'était ni le seul ni le plus souple. Mais il n'a pas méconnu la portée de l'habilitation reçue du constituant.

Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution et ont toutes le caractère organique.

b) Il en va de même du nouvel article L.O. 5111-5 CGCT, étant rappelé que le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution mentionne expressément les groupements de collectivités territoriales.