

Conseil constitutionnel

Décision n° 2004-503 DC

Loi relative aux libertés et responsabilités locales

Dossier Documentaire

Sources : services du Conseil constitutionnel © 2004

Table des matières

Partie I : Principales questions posées par la requête	4
Partie II : Normes de référence	5
Constitution de 1958.....	5
Titre V - Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement.....	5
– <i>Article 34</i> :	5
– <i>Article 37-1</i>	5
– <i>Article 49</i>	5
Titre XII - Des Collectivités Territoriales.....	6
– <i>Article 72</i>	6
– <i>Article 73</i>	6
Préambule de la Constitution de 1946	7
Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.....	7
– <i>Article 4</i>	7
– <i>Article 5</i>	7
– <i>Article 6</i>	7
– <i>Article 16</i>	7
Code général des collectivités territoriales.....	8

CHAPITRE III : Expérimentation	8
– Article LO 1113-1	8
– Article LO 1113-2	8
– Article LO 1113-3	8
– Article LO 1113-4	8
– Article LO 1113-5	8
– Article LO 1113-6	9
– Article LO 1113-7	9
Partie III : Documentation	10
Sur la violation de l’article 49 alinéa 3 de la Constitution.....	10
– <i>Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 - Loi de finances pour 1990.....</i>	<i>10</i>
– <i>Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990 - Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993.....</i>	<i>10</i>
– <i>Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 - Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale</i>	<i>11</i>
Sur la violation du principe d'égalité (articles 1, 44, 70, 86 et 203)	12
Travaux préparatoires des articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution	12
Projet de loi.....	12
– <i>Article 37- 1, exposé des motifs (Sénat n° 24 rect.).....</i>	<i>12</i>
– <i>Texte de l'article 37-1 dans le projet (Sénat n° 24 rect.).....</i>	<i>12</i>
– <i>Article 72, exposé des motifs (Sénat n° 24 rect.)</i>	<i>13</i>
– <i>Texte de l'article 72 dans le projet (Sénat n° 24 rect.).....</i>	<i>14</i>
Déclarations de Monsieur Dominique Perben, Garde des sceaux	14
– <i>Débats au Sénat – 30 octobre 2002</i>	<i>14</i>
– <i>Débats à l'Assemblée nationale – 21 novembre 2002.....</i>	<i>15</i>
Rapports des deux commissions	17
– <i>Rapport de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois (Sénat - n° 27), sur l'article 37-1</i>	<i>17</i>
– <i>Rapport de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois (Sénat - n° 27), Sur l'article 72 alinéa 4</i>	<i>17</i>
Jurisprudence relative à l'expérimentation	19
– <i>Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 - Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.....</i>	<i>19</i>
– <i>Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 - Loi relative à la Corse.....</i>	<i>19</i>
– <i>Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 - Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales</i>	<i>20</i>
Jurisprudence relative à la notion de catégorie d'établissements publics.....	21
– <i>Décision n° 83-133 L du 12 octobre 1983 - Nature des dispositions de l'article 1er de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche.....</i>	<i>21</i>

–	<i>Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.....</i>	<i>21</i>
–	<i>Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</i>	<i>21</i>
	Jurisprudence relative à l'outre-mer	23
–	<i>Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer</i> <i>23</i>	
–	<i>Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 - Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.....</i>	<i>23</i>
–	<i>Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure</i>	<i>23</i>
–	<i>Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France</i>	<i>24</i>
–	<i>Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.....</i>	<i>24</i>
	Sur les articles 60, 65, 66	25
	Travaux préparatoires de l'article 60	25
–	<i>Texte adopté par le Sénat en première lecture</i>	<i>25</i>
–	<i>Débats – Assemblée nationale – 27 février 2004.....</i>	<i>25</i>
–	<i>Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.....</i>	<i>26</i>
	Du droit au logement	28
–	<i>Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 - Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement.....</i>	<i>28</i>
–	<i>Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 – Loi relative à la diversité de l'habitat</i>	<i>28</i>
–	<i>Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions</i>	<i>29</i>
	Respect du principe d'égalité.....	30
–	<i>Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 - Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance</i>	<i>30</i>
–	<i>Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 - Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie</i> <i>30</i>	
–	<i>Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 - Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité</i>	<i>31</i>
	Sur les articles 18, 22, 28, 73, 91, 163	32
	Sur les principes de clarté, d'intelligibilité, d'accessibilité de la loi	32
–	<i>Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.....</i>	<i>32</i>

Partie I : Principales questions posées par la requête

1) La procédure par laquelle le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution sur le projet de loi est-elle entachée d'irrégularité faute de délibération du conseil des ministres l'y autorisant ?

2) Les expérimentations prévues par les articles 1^{er}, 44, 70 et 86 :

- sont-elles prévues sur le fondement de l'article 37-1 ou de l'article 72, alinéa 4, de la Constitution ?
- portent-elles atteinte au principe d'égalité ?
- sont-elles définies de façon suffisamment précise ?

3) Les dispositions de l'article 203 de la loi portent-elles atteinte au principe d'égalité entre collectivités territoriales ?

4) Les dispositions des articles 60, 65 et 66 de la loi relatives à la décentralisation dans le domaine du logement :

- portent-elles atteinte à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent qui est un objectif de valeur constitutionnelle ?
- définissent-elles des conditions suffisantes pour prévenir des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent ?

5) Les articles 18, 22, 28, 73, 91 et 163 de la loi sont-ils entachés d'un défaut de clarté et d'intelligibilité ?

Partie II : Normes de référence

Constitution de 1958

Titre V - Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement

– Article 34 :

(...)

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la Défense Nationale ;
- **de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;**
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

(...)

– Article 37-1

La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

(...)

– Article 49

Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale

(...)

Titre XII - Des Collectivités Territoriales

– Article 72

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.

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.

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.

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.

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.

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.

– Article 73

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Préambule de la Constitution de 1946

(...)

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

(...)

Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789

– Article 4

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

– Article 5

La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

– Article 6

La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

(...)

– Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Code général des collectivités territoriales

CHAPITRE III : Expérimentation

– Article LO 1113-1

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

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 de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé.

La loi précise 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. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales qui remplissent les conditions qu'elle a fixées peuvent demander à participer à l'expérimentation.

– Article LO 1113-2

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi mentionnée à l'article LO 1113-1 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 participer à l'expérimentation.

– Article LO 1113-3

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

Les actes à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives mentionnent leur durée de validité. Ils font l'objet, après leur transmission au représentant de l'Etat, d'une publication au Journal officiel de la République française. Leur entrée en vigueur est subordonnée à cette publication.

– Article LO 1113-4

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

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 tribunal administratif ait statué sur cette demande. Si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois suivant sa saisine, l'acte redevient exécutoire.

– Article LO 1113-5

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

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.

Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant l'ensemble des propositions d'expérimentation et demandes formulées au titre de l'article LO 1113-2 que lui ont adressées les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées.

– Article LO 1113-6

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi détermine selon le cas :

- les conditions de la prolongation ou de 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.

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 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.

– Article LO 1113-7

(inséré par Loi n° 2003-704 du 1 août 2003 art. 1 Journal Officiel du 2 août 2003)

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 LO 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 LO 1113-2. Les actes d'une collectivité territoriale dérogeant aux dispositions réglementaires sont soumis au régime défini à l'article LO 1113-3 et peuvent faire l'objet d'un recours du représentant de l'Etat dans les conditions exposées à l'article LO 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 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 LO 1113-6.

Partie III : Documentation

Sur la violation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution

- Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 - Loi de finances pour 1990

(...)

. Quant à la mise en oeuvre de l'article 49 de la Constitution :

5. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution "Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent" ;

6. Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

7. Considérant que dans la mesure où le Conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 13 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 1990, les conditions posées par la Constitution pour la mise en oeuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ;

(...)

- Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990 - Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993

(...)

Sur la mise en oeuvre de l'article 49 de la Constitution :

2. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution " le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. " ;

3. Considérant que l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte ;

4. Considérant que dans la mesure où le conseil des ministres avait délibéré au cours de sa réunion du 4 octobre 1989 sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, les conditions posées par la Constitution pour la mise en oeuvre, à propos de l'examen de ce dernier texte, de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution se trouvaient réunies ;

(...)

– Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 - Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale

(...)

En ce qui concerne l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution :

7. Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres, que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 6 décembre 1995, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi autorisant celui-ci à réformer la protection sociale ; qu'ainsi la condition posée par la Constitution pour la mise en oeuvre, s'agissant de l'examen de ce texte, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été respectée ;

(...)

Sur la violation du principe d'égalité (articles 1, 44, 70, 86 et 203)

Travaux préparatoires des articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution

Projet de loi

– Article 37- 1, exposé des motifs (Sénat n° 24 rect.)

L'article 2 du projet de loi introduit dans la Constitution un article 37-1 qui habilite le législateur à procéder à des expérimentations. La même faculté est donnée au Gouvernement, pour l'exercice de son pouvoir réglementaire. Destinée à éprouver la pertinence de nouvelles normes en leur donnant un champ d'application territorial ou matériel restreint, l'expérimentation est un instrument qui doit permettre d'avancer avec plus de sûreté et d'efficacité sur la voie des réformes dans une société marquée par la complexité. Elle constitue, en particulier, un moyen pour progresser sur la voie de l'indispensable réforme de l'Etat.

La pratique de l'expérimentation n'avait jusqu'ici été admise que dans des limites étroites par le Conseil constitutionnel et le juge administratif qui estimaient qu'elle risquait de se heurter au principe d'égalité. Son inscription dans la Constitution permettra d'y recourir dans un domaine plus large et dans de meilleures conditions de sécurité juridique. **Les textes législatifs et réglementaires prévoyant une expérimentation et restreignant à cet effet le champ d'application de la nouvelle norme devront toutefois fixer un ensemble de conditions permettant d'assurer un équilibre entre l'intérêt général qui s'attache à la mise à l'essai de nouvelles règles et les exigences du principe d'égalité.** Ainsi la durée pendant laquelle coexisteront les normes anciennes et celles dont l'on souhaite éprouver la pertinence devra-t-elle être fixée avec précision, en fonction du temps requis pour que, compte tenu de la matière en cause, les résultats de la mise à l'essai puissent être efficacement évalués. Cette durée expirée, c'est une règle unique qui trouvera à s'appliquer, soit parce que le législateur ou le pouvoir réglementaire seront intervenus afin de généraliser la norme ayant donné lieu à expérimentation, le cas échéant amendée au vu des résultats de sa mise à l'essai, soit parce que, en l'absence de nouvelle intervention, c'est la norme ancienne qui retrouvera son entier champ d'application.

– Texte de l'article 37-1 dans le projet (Sénat n° 24 rect.)

Il est inséré au titre V de la Constitution un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. »

– Article 72, exposé des motifs (Sénat n° 24 rect.)

L'article 4 du projet de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 72 de la Constitution.

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales passe d'abord par une actualisation des dispositions du premier alinéa régissant l'organisation territoriale de la République. L'existence des régions, qui constituent, depuis 1982, l'une des catégories de collectivités territoriales de la République, est inscrite dans la Constitution, au même titre que celle des communes et des départements. La notion de « territoire d'outre-mer » est remplacée par celle de « collectivité d'outre-mer », mieux en accord avec les possibilités d'organisation particulière offertes à ces collectivités, dont le cadre constitutionnel est revu. La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 72 consacre également la possibilité, déjà admise par le Conseil constitutionnel, de créer par la loi une catégorie de collectivités ne comportant qu'une unité. En outre, elle lève une rigidité du texte actuel, qui avait été interprété comme faisant obstacle à ce que la collectivité unique créée par le législateur puisse se voir transférer une part substantielle des attributions normalement exercées par les collectivités expressément mentionnées par cet article et, *a fortiori*, se substitue à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le principe de décentralisation étant inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution, il apparaît souhaitable d'en définir la teneur et la portée. Tel est l'objet du deuxième alinéa de l'article 72, qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort. Traçant une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'Etat et celle des collectivités territoriales, ce nouvel objectif à valeur constitutionnelle permettra de transposer dans un Etat restant unitaire la préoccupation qu'exprime, en droit communautaire, le principe de subsidiarité. **La poursuite de cet objectif sera facilitée par la possibilité désormais ouverte par l'article 37-1, puisque les expérimentations prévues par cet article permettront de déterminer efficacement le niveau adéquat pour l'exercice de telle ou telle compétence.** C'est ainsi un ensemble de dispositions cohérentes qui sont introduites dans la Constitution, afin de servir d'instruments pour la réforme de l'Etat.

Ainsi que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont déjà eu l'occasion de le reconnaître, le souci de donner aux collectivités territoriales les moyens juridiques leur permettant de mettre efficacement en oeuvre les attributions qui leur sont confiées justifie que leur soit reconnu un pouvoir réglementaire. Le deuxième alinéa de l'article 72, qui devient son troisième alinéa, est complété afin de donner une base constitutionnelle à l'existence de ce pouvoir : celui-ci ne pourra s'exercer que dans la mesure où la loi l'a prévu et pour la seule mise en oeuvre des attributions que ces collectivités tiennent de la loi.

Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales sont particulièrement à même d'apprécier l'adéquation des lois et règlements à l'objet poursuivi, d'identifier leurs éventuelles imperfections et de concevoir les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet. C'est pourquoi il est opportun qu'elles puissent être autorisées à expérimenter elles-mêmes les modifications qui pourraient être utilement apportées aux lois et règlements qui régissent l'exercice des compétences qui leur sont confiées. C'est l'objet du quatrième alinéa de l'article 72. **Le Parlement ou le Gouvernement, selon le niveau des normes en cause, pourront autoriser les collectivités territoriales qui en auront exprimé le souhait à expérimenter des règles nouvelles. Cette expérimentation obéira à la même économie que celle prévue à l'article 37-1.** Son champ et sa durée devront être déterminés par avance. Les modalités de son évaluation devront être prévues. A l'issue, l'autorité normative compétente appréciera les conséquences qu'il convient d'en tirer. Ces diverses conditions seront précisées par la loi organique à laquelle il est renvoyé. Enfin, le champ de cette expérimentation est encadré : elle ne pourra porter sur les normes qui définissent les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Ces dispositions pourront, le cas échéant, être combinées avec celles de l'article 37-1, de manière à réaliser des expériences portant, à la fois, sur le transfert aux collectivités

territoriales d'une compétence jusque là détenue par l'Etat et sur l'évolution des normes concernées par ce transfert.

Une décentralisation efficace peut nécessiter une collaboration entre plusieurs échelons territoriaux. Le cinquième alinéa de l'article 72 permet ainsi au législateur d'organiser cette collaboration, en confiant à une collectivité « chef de file » le soin de définir les modalités de l'action menée conjointement.

– Texte de l'article 72 dans le projet (Sénat n° 24 rect.)

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à l'échelle de leur ressort.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Pour l'exercice de leurs compétences, elles disposent, dans les mêmes conditions, d'un pouvoir réglementaire.

« 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 peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut confier à l'une d'entre elles le pouvoir de fixer les modalités de leur action commune.

« Dans le ressort des 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. »

Déclarations de Monsieur Dominique Perben, Garde des sceaux

– Débats au Sénat – 30 octobre 2002

(...)

M. Dominique Perben, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Cet amendement se justifie par son texte même : il vise à préciser que l'expérimentation se fait « pour un objet et une durée limités ». Cela devrait donc répondre à certaines interrogations qui viennent d'être exprimées.

Mais je voudrais profiter de l'examen de cet amendement pour rappeler le sens de l'article 2, dont je vous donne lecture : « La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. » **Je souhaite d'emblée dissiper un doute qui a été émis tout à l'heure : il ne s'agit aucunement de prévoir une expérimentation qui consisterait à transférer à une collectivité territoriale une compétence qui est aujourd'hui assumée par l'Etat !**

M. Michel Charasse. Ce n'est pas précisé dans le texte !

M. Dominique Perben, garde des sceaux. Seul l'Etat est concerné par cet article ; il n'est pas inutile de le rappeler !

S'agissant maintenant de la signification profonde de cet article, les choses doivent être bien claires. Tout d'abord, il est indiqué : « la loi et le règlement ». Nous souhaitons, en effet, dans ces deux domaines, assurer une plus grande sécurité juridique aux possibilités d'expérimentation.

Il serait paradoxal de donner aux collectivités territoriales la possibilité de procéder à des expérimentations et de laisser l'Etat se heurter à de grandes difficultés pour le faire.

Nous sommes tous convaincus - les propos qui ont été tenus hier après-midi l'ont montré - de la nécessité de réformer l'Etat. Nous sommes également tous convaincus soit par l'observation, soit par l'expérience, de la difficulté d'y parvenir.

Or, à l'évidence, aujourd'hui, compte tenu de la nature de la société, mais aussi des contraintes de toute nature, il est beaucoup plus facile de procéder à une expérience en un lieu donné et pendant une durée de temps limitée, d'en tester les résultats et, ensuite, de pouvoir convaincre les partenaires de généraliser cette expérience ou de ne pas le faire. Et si l'on a réalisé deux ou trois expériences légèrement différentes sur le même objet, on peut choisir l'expérience qui a le mieux fonctionné. Tel est l'objectif !

Pourquoi - au fond, c'est le sens des interrogations qui ont été émises - le faire figurer dans la Constitution ? Eh bien ! tout simplement, monsieur Sueur, parce qu'il y a une contradiction intellectuelle entre le principe d'égalité et le principe d'expérimentation.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est tout le problème !

M. Dominique Perben, garde des sceaux. Il ne faudrait pas se priver de l'expérimentation au nom du principe d'égalité et d'un respect trop strict de ce principe. (*Et voilà ! sur les travées socialistes.*) Les choses sont claires ! Il faut savoir de quoi l'on parle : vous avez eu, vous aussi, l'expérience du gouvernement, mesdames, messieurs les sénateurs de gauche, et vous savez combien il est difficile de réformer l'Etat. Il faut donc bien se donner enfin les moyens de rendre son efficacité à l'autorité publique. Sinon, nos concitoyens apporteront à l'impuissance publique la même réponse que le 21 avril dernier ! (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Pourquoi le Gouvernement a-t-il retenu cette rédaction, qui lui paraît prudente ? Tout simplement pour permettre un contrôle : le respect de ce principe doit être étroitement proportionné à l'intérêt général. Le Conseil constitutionnel aura ainsi la capacité de mesurer l'intérêt de l'expérimentation à l'aune du respect du principe d'égalité.

Si l'expérimentation est d'origine parlementaire, le Conseil constitutionnel procédera à une analyse de l'importance de l'expérimentation, donc de l'exception relative par rapport au principe d'égalité. Si l'expérimentation est d'origine réglementaire, c'est le Conseil d'Etat qui sera compétent.

Le dispositif qui vous est soumis ne présente donc pas de risque quant au respect des grands principes de nos institutions républicaines. C'est une possibilité d'ouverture, strictement contrôlée par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'Etat, qui permettra d'engager des expérimentations dans des conditions de sécurité juridique plus évidentes qu'aujourd'hui.

(...)

- Débats à l'Assemblée nationale - 21 novembre 2002

(...)

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je voudrais d'abord revenir sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à proposer l'article 2. Je me tournerai en particulier vers M. Zuccarelli. Nous savons l'un et l'autre, monsieur le député, combien il est difficile de réformer l'Etat. Nous savons l'un et l'autre qu'il est bien souvent préférable de pouvoir d'abord expérimenter à petite échelle - je parle toujours de l'Etat, de son organisation, de son savoir-faire, de ses modes de faire - avant, le cas échéant, de généraliser. Cela permet de nourrir la réflexion, éventuellement de convaincre les partenaires sociaux, en tout cas d'avancer.

Depuis une quinzaine ou une vingtaine d'années, les différents gouvernements, qu'ils soient de gauche ou de droite, ont suffisamment expérimenté la difficulté de la réforme pour que nous ayons le souci de trouver des méthodes correspondant au monde d'aujourd'hui, monde complexe où la réforme n'est pas simple à faire, de trouver des méthodes permettant, même dans les grandes organisations - et les organisations d'Etat sont, par définition de grandes organisations -, de faire évoluer les structures et les méthodes de travail.

C'est pourquoi il nous a paru important d'introduire, à l'occasion de cette réforme constitutionnelle, un dispositif supplémentaire permettant de donner plus de marges de manoeuvre en matière d'expérimentation.

Cet article prévoit un complément à l'article 37 de la Constitution, c'est-à-dire dans un titre qui ne concerne pas les collectivités locales, mais les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, et donc les institutions étatiques.

M. Jean-Jack Queyranne. Absolument !

M. le garde des sceaux. C'est de cela qu'il s'agit, et de cela seulement : cet article ne concerne pas les collectivités territoriales.

Pourquoi l'inscrire dans la Constitution ? Mme Royal et plusieurs autres orateurs ont justement rappelé que quelques expérimentations avaient été menées, tant dans le domaine réglementaire que dans le domaine législatif. Cela signifie que l'Etat, pour un objet ou un temps limité, a introduit des dispositions dérogatoires à la règle générale. Cependant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point est très claire : chaque fois, elle a consisté en une comparaison entre les motifs d'intérêt général et le respect du principe d'égalité.

L'introduction de ce dispositif dans la Constitution permettra donc de proposer un équilibre différent de l'équilibre actuel, puisque le contrôle des expérimentations proposées par le législateur d'une part - contrôle du Conseil constitutionnel -, par le pouvoir réglementaire d'autre part - contrôle du Conseil d'Etat -, se fera en fonction du respect du principe d'égalité, celui-ci devant rester proportionné à l'intérêt général.

Ainsi, en introduisant ce dispositif, nous donnons à l'Etat une capacité d'expérimentation plus importante que précédemment.

Il ne s'agit que de cela, et pas d'un quelconque démantèlement de la République. Au contraire - et je crois vraiment que, sur cette affaire, vous devez vous déterminer indépendamment de la partie de l'hémicycle dans laquelle vous siégez -, l'Etat doit se donner les moyens d'expérimenter pour ce qui le concerne, il doit pouvoir se réformer. Je le dis tant par conviction que par expérience. Cet article aurait très bien pu ne pas figurer dans cette réforme constitutionnelle, j'en conviens tout à fait. Mais nous avons estimé - et j'ai souhaité personnellement - qu'il soit inclus dans la réforme, car, au moment où l'on renforce les possibilités de décentralisation, où l'on prévoit l'expérimentation des collectivités territoriales, ne pas permettre à l'Etat d'expérimenter pour lui-même aurait pu être pris comme un mouvement de défiance à l'égard de l'Etat. C'eût été une façon de dire que seules les collectivités territoriales pourraient faire des expériences, et de ne pas reconnaître que l'Etat, lui aussi, a besoin de se réformer. Le président de la commission a donc eu raison de dire que nous avons été inspirés par un souci d'équilibre entre les articles 2 et 4. Je le confirme en tout cas : l'article 2 concerne l'Etat pour lui-même.

(...)

M. le garde des sceaux. Pour autant le fait d'inscrire le principe d'expérimentation dans la Constitution, comme l'a très bien compris M. Queyranne, modifie en effet 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, etc. C'est un ensemble qui sera jugé par le Conseil constitutionnel. Les choses sont parfaitement claires.

(...)

Rapports des deux commissions

– Rapport de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois (Sénat - n° 27), sur l'article 37-1

Article 2

(article 37-1 inséré dans la Constitution)

Expérimentations prévues par la loi ou le règlement

Cet article tend à insérer un article 37-1 nouveau au titre V de la Constitution (« Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement »), afin de permettre à la loi et au règlement de comporter des dispositions à caractère expérimental.

L'initiative de ces expérimentations reviendrait donc au Parlement et au Gouvernement, c'est-à-dire à l'Etat.

L'article 4 du présent projet tend, quant à lui, à réécrire l'article 72 de la Constitution afin d'autoriser cette fois-ci les collectivités territoriales à déroger, également à titre expérimental et sous certaines conditions, à des dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Une pratique fréquente et ancienne au service de la modernisation de l'Etat

(...)

– Rapport de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois (Sénat - n° 27), Sur l'article 72 alinéa 4

(...)

Le projet de loi constitutionnelle

Les expérimentations autorisées par le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 72 de la Constitution présentent une double originalité par rapport à celles que prévoit l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle.

En premier lieu, elles seraient conduites à **l'initiative des collectivités territoriales et non de l'Etat**. En second lieu, ces collectivités pourraient être autorisées à **déroger à des dispositions législatives et réglementaires**, alors que les dérogations mise en oeuvre par l'Etat résulteraient directement de la loi ou du règlement.

Rapport de M. Pascal Clément (AN - n° 376)

(...)

Le projet de loi constitutionnelle

Le projet de loi inscrit dans la Constitution le principe de l'expérimentation, en indiquant que la loi ou le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. Le Sénat, à l'initiative du Gouvernement a adopté un amendement précisant que l'objet et la durée de cette expérimentation devaient être limités.

Ce dispositif doit être distingué de celui mis en place à l'article 4 à l'initiative des collectivités territoriales : l'expérimentation qui sera conduite le sera en fonction d'une loi ou d'un règlement. C'est la loi ou le règlement qui dérogeront au corpus normatif général, et non, comme c'est le cas à l'article 4, la collectivité locale. Pour autant, le dispositif d'expérimentation pourra ne concerner qu'une collectivité locale, les conditions de l'expérimentation étant fixées par la loi ou le règlement et non, comme pour l'article 4, déterminées par la collectivité elle-même.

Ainsi rédigé, le dispositif proposé ne diffère pas fondamentalement de ce qu'autorisait déjà la jurisprudence du juge administratif et du Conseil constitutionnel : toutefois, son inscription dans la Constitution permet de consacrer un procédé pragmatique d'élaboration de la norme et d'en assurer la sécurité juridique. En outre, faisant désormais l'objet d'une consécration constitutionnelle, sa conciliation avec le principe d'égalité sera interprétée de façon moins restrictive ; il n'est donc plus exclu, comme l'annonçait le Garde des sceaux devant le Sénat, que la pratique de l'expérimentation puisse être utilisée dans des domaines touchant les libertés publiques ou les 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.

Cette expérimentation fera toujours, dans les mêmes conditions qu'actuellement, l'objet d'un contrôle du juge, Conseil constitutionnel ou Conseil d'État selon qu'il s'agira d'une loi ou d'un règlement, qui devra vérifier notamment si la durée de l'expérimentation prévue dans la loi ou le règlement n'est pas trop excessive eu égard à l'objectif visé par l'expérimentation, si cet objectif est précisément décrit et si les modalités d'évaluation sont correctement précisées.

(...)

Jurisprudence relative à l'expérimentation

– Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 - Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

(...)

9. Considérant qu'il est même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des dérogations aux règles ci-dessus définies de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, des règles nouvelles appropriées à l'évolution des missions de la catégorie d'établissements en cause ; **que toutefois il lui incombe alors de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon ;**

(...)

– Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 - Loi relative à la Corse

(...)

20. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution : " La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice " ; qu'en vertu du premier alinéa de son article 34 : " La loi est votée par le Parlement " ; qu'en dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi ; qu'en particulier, en application de l'article 38, seul le Gouvernement " peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ; que le législateur ne saurait déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la Constitution ;

21. 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 déférée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution ; qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer contraire à la Constitution le IV du nouvel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible ; que, par voie de conséquence, doivent être également déclarés contraires à la Constitution les mots " et du IV " figurant à l'article 2 de la loi déférée ;

(...)

– Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 - Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

(...)

2. Considérant que la loi organique prise en application des dispositions précitées a été adoptée dans le respect des règles de procédure fixées par l'article 46 de la Constitution ; qu'en raison de sa nature, 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 ; **que, du fait de son objet, qui est d'expérimenter localement des normes nouvelles dans la perspective de leur éventuelle intégration dans la législation nationale**, ce projet de loi ne relevait pas davantage des prescriptions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution aux termes desquelles : « ... les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales... sont soumis en premier lieu au Sénat » ; que, dans ces conditions, la loi organique a été adoptée à l'issue d'une procédure conforme aux règles constitutionnelles ;

3. Considérant que rien ne s'oppose, 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 ; **que tel est le cas des dispositions précitées du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution issues de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 susvisée, qui, par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi, permettent, dans certains cas, au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en oeuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées ;**

(...)

Jurisprudence relative à la notion de catégorie d'établissements publics

– Décision n° 83-133 L du 12 octobre 1983 - Nature des dispositions de l'article 1er de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche

(...)

1. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer « les règles concernant la création de catégories d'établissements publics » ;

2. Considérant que **doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie**, au sens de la disposition précitée, **les établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue** ;

3. Considérant que le Centre national pour l'exploitation des océans (Cnexo), créé par l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1967 dont les dispositions sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, **constitue un établissement public dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et a un objet analogue à celui de plusieurs autres établissements publics nationaux qui ont pour mission, dans leur domaine d'activités respectif, de préparer, développer, coordonner et assurer l'exécution et la mise en valeur de programmes de recherche**, et qui obéissent à des règles communes de fonctionnement et d'organisation posées par le législateur ; que **cet organisme ne constitue pas, dès lors, une catégorie particulière d'établissements publics** ; qu'en conséquence, les dispositions de l'article 1er de la loi du 3 janvier 1967 relatives à la création, à la mission et aux attributions de cet établissement n'entrent pas dans le domaine de la loi,

(...)

– Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 - Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

(...)

8. Considérant que **les centres de gestion constituent une catégorie nouvelle d'établissements publics sans équivalent avec les catégories d'établissements publics existantes** ; dès lors, il appartenait au législateur de fixer les règles relatives à la composition du conseil d'administration de ces centres ; qu'en conséquence, les dispositions du troisième alinéa de l'article 13 ne sont pas conformes à la Constitution ;

(...)

– Décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 - Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

(...)

13. Considérant que les députés, auteurs de la saisine, font valoir à l'encontre de ces dispositions en premier lieu que le législateur a décidé la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics sans en définir les règles constitutives, en méconnaissant sa compétence ; qu'ils soutiennent en second lieu qu'en autorisant le Gouvernement à définir les orientations qui s'imposeront à ces

universités d'un type nouveau, le législateur n'a pas assorti de garanties légales la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs ;

14. Considérant que **le législateur n'a pas entendu créer des universités constituant une catégorie nouvelle d'établissements publics mais des établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel** dont les règles statutaires sont déterminées par la loi susvisée du 26 janvier 1984, notamment s'agissant des établissements qui doivent être créés avant la fin de 1996, conformément à l'article 21 de cette loi dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi du 25 juillet 1994 ; que ce dernier article n'autorise pas de dérogations à la règle posée par l'article 20 selon laquelle les établissements doivent présenter un caractère pluridisciplinaire ; que l'article 21 assure explicitement l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs ; que dès lors les griefs invoqués ne sauraient qu'être écartés ;

(...)

Jurisprudence relative à l'outre-mer

Jurisprudence antérieure à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

– Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 - Loi d'orientation pour l'outre-mer

9. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des articles précités de la Constitution que **le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière** ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer ;

10. Considérant, en conséquence, que **la possibilité reconnue** par la présente loi aux départements d'outre-mer « de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre » **ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution** ; que, sous cette réserve, la première phrase du quatrième alinéa de l'article 1er de la loi déferée est conforme à la Constitution ;

– Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982 - Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion

Considérant qu'en confiant la gestion des départements d'outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l'état actuel de la législation, n'assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux ; qu'ainsi, **ces dispositions vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution** autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer ;

– Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 - Loi pour la sécurité intérieure

- SUR LES ARTICLES 141 ET 142 :

108. Considérant que les articles 141 et 142 pérennisent en Guyane et dans la commune de Saint-Martin en Guadeloupe les dispositions dérogatoires rendues applicables pour cinq ans dans les départements d'outre-mer par la loi du 11 mai 1998 susvisée ; qu'en vertu de ces dispositions, les refus de délivrance de titre de séjour à certains étrangers ne sont pas soumis pour avis à la commission du titre de séjour prévue par l'article 12 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et le recours dirigé contre un arrêté de reconduite d'un étranger à la frontière ne revêt pas de caractère suspensif ;

109. Considérant que les députés requérants soutiennent qu'en pérennisant un tel régime, les articles 141 et 142 méconnaissent « des droits et garanties constitutionnellement protégés, tels que les droits de la défense » et vont au-delà des adaptations au régime législatif des départements d'outre-mer autorisées par l'article 73 de la Constitution ;

110. Considérant que le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, **dans le département de la Guadeloupe**, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire **institué par les articles 12 quater et 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945** susvisée, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis ; que les intéressés conserveront un droit de recours juridictionnel contre les mesures de police administrative ; qu'ils auront notamment la faculté de saisir le juge des référés administratifs ; que le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière, **laquelle est en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine** ; que les adaptations ainsi prévues ne sont pas contraires à l'article 73 de la Constitution ;

- Décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 - Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France

(...)

- EN CE QUI CONCERNE L'ARTICLE 30 :

(...)

66. Considérant que les dispositions contestées maintiennent l'existence des garanties juridictionnelles de droit commun applicables aux mesures de police administrative lesquelles comportent la faculté d'assortir les pourvois de conclusions à fin de sursis à exécution ; qu'en ne prévoyant pas la consultation d'une commission non juridictionnelle, elles se bornent à aménager des procédures administratives ; que **les modalités particulières qu'elles prévoient pour une durée limitée peuvent être justifiées par l'état des flux migratoires dans certaines zones concernées et l'existence de contraintes administratives liées à l'éloignement ou à l'insularité des collectivités en cause** ; que dès lors l'article 30 ne méconnaît aucune disposition de la Constitution non plus qu'aucun principe à valeur constitutionnelle ;

- Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 - Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration

(...)

21. Considérant enfin que **le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière du département de la Guyane en matière de circulation internationale des personnes**, rendre applicables les deux premiers alinéas de l'article 8-2 à ce département, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle ; qu'il **n'a pas non plus, compte tenu de cette situation en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine, porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité** ;

(...)

Sur les articles 60, 65, 66

Travaux préparatoires de l'article 60

– Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 49 A (nouveau)

Dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « le représentant de l'Etat » sont remplacés par les mots : « le maire ou, par délégation du maire, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ».

– Débats – Assemblée nationale – 27 février 2004

(...)

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Je propose que nous débattions globalement de cette question qui est fondamentale, de façon à éclairer l'ensemble des amendements, d'autant que M. le ministre fera, je pense, une déclaration importante dans un instant.

La commission, monsieur Le Bouillonnet, ne souhaite pas la suppression de cet article. En revanche, elle pense que le projet de loi, tel qu'il nous vient du Sénat, comporte, d'une part, de graves carences et, d'autre part, une inéluctable remise en cause de l'Etat dans son rôle de garant du droit au logement.

Il y a, selon nous, plusieurs acteurs : l'EPCI, puisque, dans la délégation de compétences qui nous est proposée par le projet de loi, celui-ci reçoit les aides à la pierre - 1,5 milliard d'euros environ sur l'ensemble du territoire - ; le maire, qui, dans la loi et dans le code de la construction - , est en charge de la politique de peuplement ; l'Etat, qui doit rester le garant du droit au logement.

L'Etat était déjà, jusqu'ici, cogestionnaire du plan départemental d'action pour le logement de personnes défavorisées - le PDALPD -, ce qui lui permettait d'imprimer toute une série d'objectifs pour le relogement de ces personnes défavorisées, en étroite collaboration avec les conseils généraux.

Les Sénateurs ont supprimé ce dispositif. C'est, à notre avis, une grave erreur, et il nous semble qu'on doit replacer l'Etat au cœur du dispositif.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous sommes d'accord !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. S'agissant des EPCI, les sénateurs ont proposé de leur déléguer directement l'ensemble du contingent préfectoral pour les personnes en difficulté, sans plus aucune intervention de l'Etat. Comme nous sommes dans un processus de décentralisation, nous devons laisser aux EPCI la possibilité d'agir. Ceux-ci sont au cœur de la problématique des bassins de vie - y compris pour ce qui concerne la mixité sociale.

Ce pouvoir pourra, dans le cadre du processus de décentralisation être subdélégué aux maires qui le souhaitent.

Mais nous devons prévoir, dans la convention qui va lier l'Etat aux EPCI, un dispositif qui réaffirme la nécessité de prendre en compte ces objectifs et permette de vérifier que ces derniers ont bien été atteints. Le Gouvernement va, je crois, proposer un amendement qui va dans le même sens que celui que Serge Poignant et moi-même avons déposé. Sans doute sera-t-il mieux rédigé que le nôtre !

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. Non, les parlementaires ont des vertus !

M. Marc-Philippe Daubresse, *rapporteur*. Ce qui importe, ce sont les objectifs à atteindre.

J'en ai énoncé deux. **Le troisième, c'est que l'Etat doit demeurer garant du droit au logement.** Le conventionnement entre l'EPCI et l'Etat s'inscrit dans cette perspective. Je l'ai dit à la tribune de l'Assemblée lorsque j'ai présenté mon rapport : **il y a un certain nombre de sujets sur lesquels l'Etat doit jouer son rôle de garant.** **M. Balligand l'a dit lui aussi.** Nous devons être extrêmement fermes et vigilants à cet

égard. Aussi proposons-nous que, sur ce sujet fondamental, le préfet dispose d'un pouvoir coercitif dans le cas où ces objectifs ne seraient pas atteints.

Nous concilions donc la liberté locale avec l'action des EPCI. Dans le même temps, nous avons un dispositif qui permet aux EPCI d'agir en étroite collaboration avec les maires. Un dispositif est également prévu pour les conseils généraux - en effet, les départements sont, eux aussi, au cœur de cette problématique du logement -, qui déterminent les objectifs du PDALPD en cogestion avec l'Etat.

L'Etat doit ensuite vérifier que tout a bien été effectué, conformément aux objectifs prédéterminés.

C'est peut-être un peu compliqué, mais je pense que, sur ce sujet, nous avons besoin de concilier la liberté locale - les EPCI et les départements étant délégataires des aides à la pierre, il est logique de leur conférer un rôle dans le cadre de la décentralisation - avec le maintien du principe selon lequel l'Etat est garant du droit au logement.

Tel est le dispositif que Serge Poignant et moi-même avons élaboré.

Je sais, pour m'en être entretenu avec M. le ministre, que l'amendement du Gouvernement, que je serai amené à sous-amender, va dans le même sens.

En tout cas, je le répète, la commission est défavorable aux amendements de suppression, comme elle est défavorable au texte du Sénat.

M. Pascal Clément, *président de la commission des lois*. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre délégué aux libertés locales. M. Daubresse a, je crois, très bien expliqué la problématique, et le Gouvernement est en parfait accord avec lui.

Le dispositif proposé dans l'amendement du gouvernement résulte d'une demande explicite du Président de la République, qui a reçu l'Abbé Pierre et a tiré un certain nombre de conséquences de cette entrevue.

Le Premier ministre a lui-même arrêté les conditions de ce dispositif, qui repose, pour l'essentiel, sur le rétablissement du PDALPD. L'Etat, garant du droit au logement, fera valoir à chaque fois, par l'intermédiaire du préfet, les contraintes qui doivent figurer dans le PDALPD. Ce contingent pourra, dans le cadre de la convention de l'aide à la pierre, faire l'objet d'une délégation, sous le contrôle du préfet. Ce dernier pourra, selon des modalités que le sous-amendement de M. Daubresse a bien cernées se substituer au président d'EPCI ou au maire qui ne respecterait pas rigoureusement les obligations du PDLAPD, dont il a par ailleurs l'obligation de rendre compte régulièrement.

Voilà, en substance, l'ensemble du dispositif proposé dans l'amendement n° 1594 du Gouvernement, dont le texte vous a, je pense, été distribué.

(...)

– Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article 49 A

Avant le dernier alinéa de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Si un établissement public de coopération intercommunale ou un département ayant conclu avec l'Etat la convention définie aux articles L. 301-5-1 ou L. 301-5-2 lui donnant compétence pour attribuer les aides de l'Etat en faveur de la réalisation et de la réhabilitation de logements sociaux le demande, cette convention prévoit les conditions de délégation de tout ou partie des réservations de logement dont bénéficie au titre du précédent alinéa, sur le territoire qu'elle couvre, le représentant de l'Etat dans le département. Elle fixe notamment les engagements du délégataire en vue de la mise en œuvre du droit au logement, les modalités d'association des communes à l'utilisation des droits de réservation sur leur territoire, les modalités d'évaluation annuelle de la délégation ainsi que les conditions de son retrait en cas de non-respect de ses engagements par le délégataire. Dans le cas des établissements publics de coopération intercommunale, les modalités d'association des communes membres peuvent prendre la forme d'une délégation de tout ou partie des droits délégués.

« Si le représentant de l'Etat constate, au terme de l'année écoulée, que les objectifs fixés par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ne sont pas respectés, il peut, après mise en demeure restée sans suite pendant un délai de six mois, se substituer au président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil général pour décider directement de la réservation de ces logements. Le renouvellement de l'organe délibérant ou du conseil général rend caduque cette substitution.

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a conclu avec l'Etat la convention définie à l'article L. 301-5-1 et qu'il y a convenu d'accorder sa garantie financière aux emprunts nécessaires à ces opérations, la commune d'implantation des logements est bénéficiaire de plein droit des réservations convenues avec les organismes en contrepartie de la garantie financière accordée par l'établissement public de coopération intercommunale. »

Du droit au logement

– Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990 - Loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement

(...)

13. Considérant que sur le fondement de ces dispositions il revient au législateur de définir les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en ce qui concerne les actions à mener pour promouvoir le logement des personnes défavorisées qui répond à une exigence d'intérêt national ; qu'à cet effet, il lui est loisible de prévoir l'établissement, pour chaque département, d'un plan départemental et, en outre, pour la région Ile-de-France, d'un plan régional, dont l'élaboration et la mise en oeuvre incombent, dans le premier cas, à l'État et au département, et, dans le second cas, au représentant de l'État dans la région, au président du Conseil régional et aux présidents des conseils généraux ; qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle, ni à ce que les communes soient simplement associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan ni à ce que la loi donne compétence aux ministres intéressés pour arrêter le plan départemental ou régional à défaut d'accord entre le représentant de l'État dans le département ou la région et les collectivités territoriales concernées ; qu'eu égard tant à l'objet qu'aux effets d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées, le législateur, en n'exigeant pas qu'en cas de désaccord à l'échelon local le plan soit arrêté à l'échelon central par décret en Conseil d'État, n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution ;

(...)

– Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 – Loi relative à la diversité de l'habitat

(...)

5. Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;

6. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

7. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

8. Considérant qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver

de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre ;

9. Considérant qu'en apportant les modifications contestées à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, le législateur a pris en compte les dispositions de la loi susvisée du 31 mai 1990 ; qu'en particulier l'article 28 de cette loi impose un schéma départemental prévoyant les conditions spécifiques d'accueil des gens du voyage ; que par ailleurs le législateur a entendu favoriser la mise en oeuvre du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri dont l'établissement a été prescrit dans le même but par l'article 21 de la loi susvisée du 21 juillet 1994 ; qu'aux termes de cet article un tel plan "analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine" ; que, par suite, les modifications introduites par le législateur à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, ne méconnaissent pas les prescriptions constitutionnelles ci-dessus rappelées mais tendent au contraire à en renforcer les conditions de mise en oeuvre ; que dès lors, les griefs invoqués manquent en fait ;

(...)

– **Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 - Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

(...)

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES AU CONTROLE DES ARTICLES 51, 52 et 107 :

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : " La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement " ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation " garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence " ;

3. Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

4. Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

5. Considérant, d'autre part, que l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : " Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression " ; que l'article 17 de la même Déclaration proclame également : " La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité " ;

6. Considérant, en outre, qu'aux termes du seizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux " du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales " ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en oeuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de

gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; que doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle ;

(...)

Respect du principe d'égalité

– Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997 - Loi tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance

(...)

10. Considérant d'une part qu'aux termes de l'article premier de la Constitution : "La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion..." ; d'autre part qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources" et qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ;

11. Considérant que pour assurer le respect de ces principes, il incombe au législateur de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de la prestation spécifique dépendance, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale ;

(...)

– Décision n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001 - Loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie

(...)

5. Considérant qu'en vertu des nouveaux articles L. 232-1 et L. 232-2 du code de l'action sociale et des familles, l'allocation personnalisée d'autonomie est une prestation à caractère universel destinée à assurer la prise en charge des personnes âgées dépendantes dans des conditions adaptées aux besoins de celles-ci ; qu'elle est accordée " dans les limites des tarifs fixés par voie réglementaire " ; qu'elle constitue pour les départements une dépense obligatoire ; qu'en contrepartie, ceux-ci perçoivent des dotations versées par un fonds de financement alimenté par une fraction de la " contribution sociale généralisée " ainsi que par une participation des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse ;

6. Considérant, en premier lieu, que si, en vertu de la loi, les départements ont compétence pour attribuer l'allocation personnalisée d'autonomie, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale, il est loisible au législateur de définir des conditions d'octroi de cette

allocation de nature à assurer l'égalité de traitement entre toutes les personnes âgées dépendantes sur l'ensemble du territoire national ; que le législateur pouvait fixer de telles conditions dès lors qu'il n'a pas méconnu les compétences propres des départements, ni privé d'attribution effective aucun organe départemental ;

(...)

– Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 - Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité

(...)

. En ce qui concerne le respect du Préambule de la Constitution de 1946 et du principe d'égalité :

4. Considérant que, selon les requérants, le revenu minimum d'insertion est " un droit attaché à l'expression de la solidarité nationale " ; qu'en transférant sa mise en oeuvre aux départements sans prévoir un encadrement suffisant par l'Etat, le législateur aurait privé de garanties les exigences résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et porté atteinte au principe d'égalité ;

5. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : " Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi... " ; que, selon son dixième alinéa, " La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement " ; que son onzième alinéa dispose que " Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence " ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi déferée : " Le revenu minimum d'insertion varie dans des conditions fixées par voie réglementaire selon la composition du foyer et le nombre de personnes à charge. Son montant est fixé par décret et révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix " ;

7. Considérant, en outre, que, si le suivi des contrats d'insertion, l'instruction des dossiers et les décisions d'attribution sont confiés aux départements, c'est dans des conditions définies par la loi ; qu'en particulier, le président du conseil général ne pourra suspendre le versement de l'allocation et mettre fin au droit au revenu minimum d'insertion que lorsque le contrat d'insertion n'aura pu être établi ou renouvelé ou lorsqu'il n'aura pas été respecté du fait de l'intéressé et sans motif légitime ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le législateur a fixé des conditions suffisantes pour prévenir la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution du revenu minimum d'insertion, allocation d'aide sociale qui répond à une exigence de solidarité nationale ; qu'au demeurant, le transfert aux départements de la gestion du revenu minimum d'insertion ne peut être regardé comme contraire aux dispositions insérées dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

9. Considérant qu'il s'ensuit que les griefs tirés d'une atteinte au Préambule de la Constitution de 1946 et au principe d'égalité doivent être rejetés ;

(...)

Sur les articles 18, 22, 28, 73, 91, 163

Sur les principes de clarté, d'intelligibilité, d'accessibilité de la loi

– Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 - Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

(...)

12. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que, sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative ;

13. Considérant, de plus, qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;