

Les Cahiers

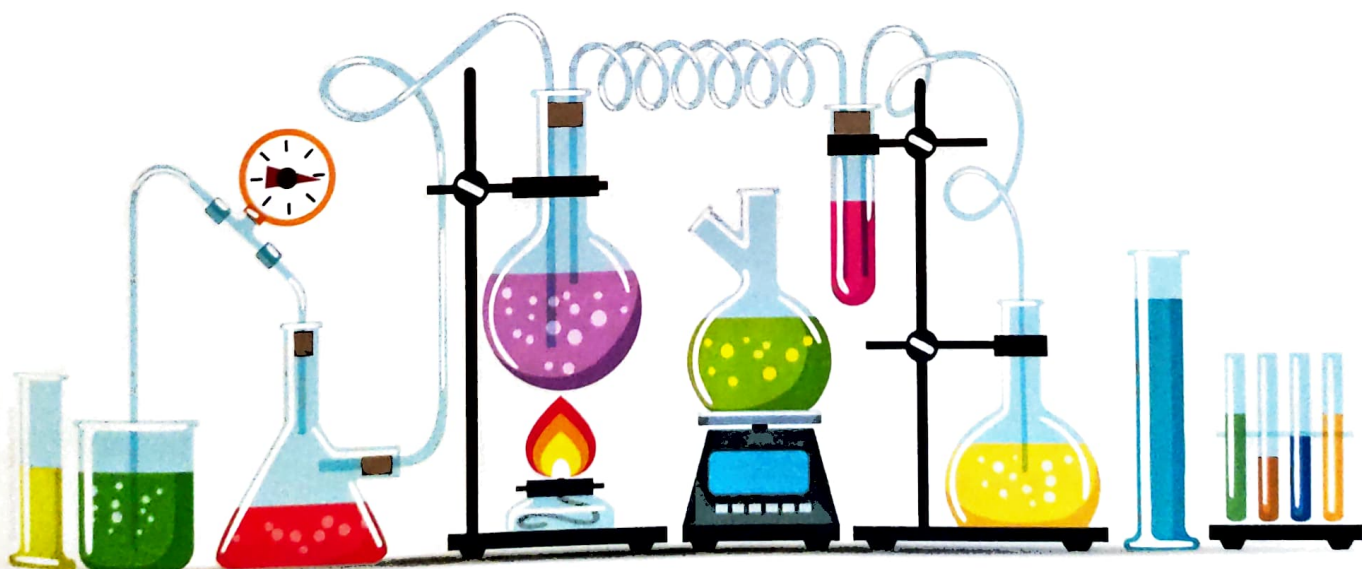
Numéro **239** • Août-septembre 2021  
ISSN : 2255-068X • prix au n° : 10 €

# juridiques

de La Gazette

chaque mois, l'essentiel du droit des collectivités

## Expérimentation : tout savoir sur la loi du 20 avril



### **SANTÉ PUBLIQUE**

Les modes de gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux p. 17

### **FONCTION PUBLIQUE**

La « prime de précarité » des agents p. 23

### **DROIT DE LA CONCURRENCE**

Le recours en indemnisation en cas d'infraction p. 31

# Décryptage de la loi organique relative à la simplification des expérimentations

Par **Maxime Moreau**, docteur en droit

Les collectivités vont désormais pouvoir se lancer plus facilement dans des expérimentations locales. C'est là tout l'objectif de la loi organique parue au Journal officiel du 20 avril : elle permet la pérennisation d'une expérimentation réussie dans certains territoires seulement.

**L'**expérimentation est une méthode ayant pour objet de vérifier la réalisation d'une politique publique poursuivie de manière dérogatoire et temporaire, sur un ou plusieurs territoires. Ce mécanisme a été créé par l'acte II de la décentralisation (1), avec pour objectif de favoriser l'initiative locale en matière de politiques publiques. Seulement, le bilan statistique dressé a révélé un désintérêt des collectivités territoriales pour le procédé, mettant en évidence sa lourdeur procédurale. La loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 vient alors en modifier le régime prévu aux articles LO 1113-1 à LO 1113-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le but d'améliorer l'entrée et la sortie de l'expérimentation prise sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution, et optimiser la qualité de son évaluation.

Le législateur organique a souhaité simplifier les procédures auxquelles font face les collectivités locales intéressées par l'expérimentation, l'intérêt étant de rendre le procédé plus incitatif pour mieux favori-

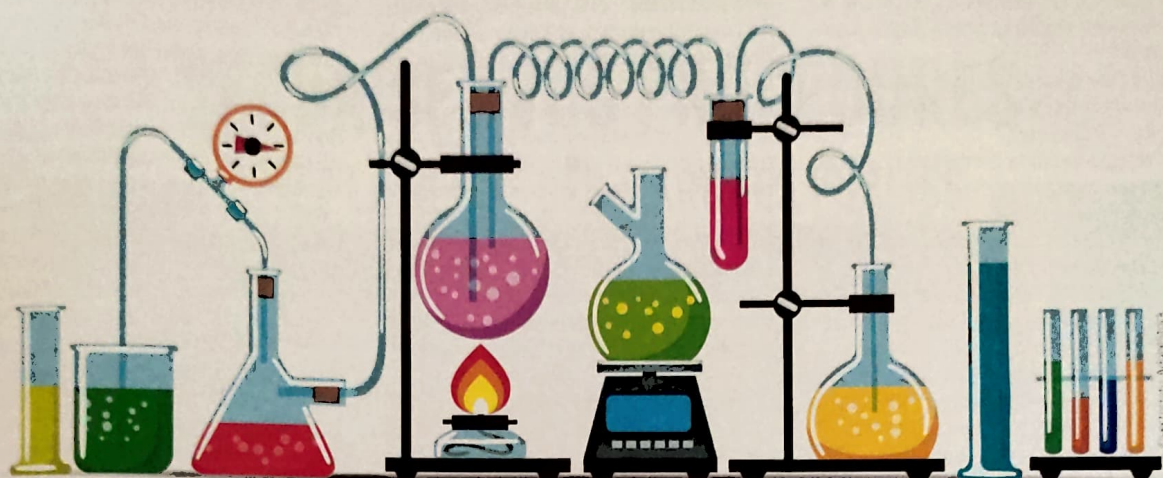
ser l'innovation et l'efficacité des politiques publiques décentralisées (2). Cette réforme organique apporte plus d'autonomie aux collectivités locales, et tend à instaurer un droit à la différenciation, motivé notamment par la recherche de solutions locales différenciées avec une meilleure prise en compte de la réalité de chaque territoire (3). La loi organique vient revisiter la méthode d'évaluation des expérimentations pour la rendre plus efficiente et transparente.

## Bilan précis

Il existe, en droit interne, deux fondements juridiques distincts par le biais desquels les personnes publiques peuvent recourir à l'expérimentation des politiques publiques. D'un côté, l'article 37-1 de la Constitution, qui concerne principalement les services de l'État, et de l'autre, l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution (4), applicable à l'échelon local. L'étude statistique des recours à l'expérimentation par les différentes personnes publiques a révélé un écart important entre les pratiques au niveau étatique,

et celles à l'échelon local. Depuis 2003, près de 270 expérimentations (5) ont été menées par l'État, contre seulement 4 pour les collectivités territoriales (6), réparties entre communes, départements et régions (7). Ces chiffres, qualifiés de « décevants » (7), ont conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur les causes pouvant être à l'origine de ces chiffres, afin d'en dresser le bilan et de trouver des pistes d'amélioration.

S'appuyant notamment sur une première étude rendue par le Conseil économique social et environnemental dans son rapport de 2015 (8), celle menée par le Conseil d'État (9) a mis en évidence les causes de l'échec de l'expérimentation, à savoir, premièrement, par la lourdeur des procédures auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales, pour recourir à l'expérimentation, deuxièmement, par le caractère binaire donc limité des issues de l'expérimentation, laquelle conduisant seulement à l'abandon, ou la généralisation du dispositif expérimenté, troisièmement, par l'insuffisance qualitative du procédé d'évaluation des expérimentations. À l'issue de son étude,



le Conseil d'État a émis plusieurs recommandations pour améliorer l'accès à l'expérimentation et à l'évaluation, afin de stimuler l'intérêt des collectivités locales pour les inciter à l'innovation. C'est à la lumière de ces recommandations que le législateur organique est intervenu pour en revoir le régime juridique, et ainsi réécrire les articles LO.1113-1 à LO.1113-7 du CGCT.

## Simplifier l'entrée en expérimentation

### Meilleure célérité des procédures

Les articles 1, 2, 4 et 7 de la loi organique apportent des allègements en termes d'entrée des collectivités locales en phase d'expérimentation. Les articles 1 et 2 de la loi organique (10) présentent les nouvelles modalités d'entrée des collectivités territoriales dans le processus expérimental qui désormais « prennent la décision » de participer à l'expérimentation, là où précédemment, elles devaient obtenir l'autorisation préalable du Gouvernement. À cet égard, l'article LO.1113-2 du CGCT, entièrement réécrit, supprime la règle de l'autorisation préalable (11). Le législateur organique accorde expressément aux collectivités locales intéressées l'initiative de la décision de participer à l'expérimentation. Elles le font par décision motivée et soumise au vote de leur assemblée délibérante. À travers ce

nouveau schéma procédural, le législateur organique entend renforcer la confiance en les collectivités territoriales et accroître leur autonomie en limitant l'intervention de l'État dans leurs affaires locales, et surtout, améliorer la célérité des procédures.

Les articles 4 et 7 de la loi organique (12) poursuivent les mêmes objectifs d'autonomie des personnes publiques locales et de gain de temps procédural, en limitant l'immixtion des services déconcentrés de l'État dans la prise de décision locale. Le contrôle « a priori » exercé par le préfet dans le cadre de son contrôle de légalité est désormais supprimé, ce qui permet aux collectivités territoriales de faire l'économie d'un passage de la décision dans le circuit préfectoral qui peut s'avérer particulièrement chronophage (13), et dissuasif.

Le préfet conserve en revanche la faculté de déferer la décision locale devant le juge administratif et ainsi, exercer sur elle un contrôle « a posteriori ». Ce dernier pourra le cas échéant assortir son recours d'une demande de suspension, dans le cadre d'un référé (14). Le nouvel article LO.1113-3 du CGCT accorde au juge administratif un délai d'un mois, à compter de sa saisine, pour statuer sur la légalité de la décision. Passé ce délai, celle-ci devient exécutoire. Dans ces circonstances, la loi organique garantit aux collectivités un raccourcissement des délais procéduraux, tant au plan

de la prise effective de la décision, que de son contrôle juridictionnel, au demeurant non systématique.

### Alléger le régime de l'entrée en vigueur

Le législateur organique a, par l'entremise de l'article 3 (15), supprimé la règle de la publication des actes des collectivités au Journal officiel de la République française, qui précédemment, conditionnait leur entrée en vigueur (16). Désormais, la publication des actes dérogatoires des collectivités se fait seulement « à titre d'information », et leur régime relève des règles de droit commun, ce qui garantit une entrée en vigueur des actes expérimentaux dans de meilleurs délais. Afin de garantir ces délais, il est demandé aux collectivités de transmettre au plus vite leurs délibérations à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) par voie électronique (17).

## Articulation, expérimentation et différenciation

La loi organique vient, de manière disruptive, enrichir les issues de sortie de l'expérimentation qui consistaient seulement en l'abandon, ou la généralisation de la politique publique expérimentée. Trop statique, cette dichotomie...

.../...tomie a été abandonnée au profit de pistes permettant d'offrir aux territoires davantage de pragmatisme. Désormais, l'article 6 de la loi organique (18) liste quatre issues :

- la première sortie offre de généraliser et pérenniser à l'ensemble du territoire, les mesures dérogoires prises à titre expérimental ;
- la deuxième piste consiste en l'abandon de l'expérimentation lorsque son évaluation est peu concluante ;
- la troisième solution permet de prolonger la mesure expérimentale sur une période supplémentaire de trois ans, si celui-ci est jugé nécessaire pour les besoins de son évaluation notamment ;
- la quatrième issue, particulièrement intéressante, permet de pérenniser les mesures expérimentales, soit à l'ensemble des collectivités participantes, ou à une partie d'entre elles, soit à d'autres collectivités, même n'y ayant pas participé, dès lors que de telles mesures leur seraient bénéfiques.

Ce nouveau texte permet une meilleure prise en compte de la diversité des territoires. En ajoutant que « la loi peut également modifier les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation » (19), le texte accorde au législateur la faculté d'apporter des adaptations ou ajustements de l'expérimentation considérée, selon ce qu'il résultera des évaluations, offrant ainsi plus de pragmatisme territorial. La loi organique introduit le principe de différenciation territoriale, et entend poursuivre une approche plus pragmatique de la mise en œuvre des politiques publiques, prenant

en compte la diversité des réalités locales, et ainsi permettant d'apporter des solutions de qualité aux problématiques diverses rencontrées par les collectivités. En effet, si certains parlementaires ont manifesté leurs craintes selon lesquelles l'élargissement des suites de l'expérimentation et l'instauration de la règle de différenciation pourraient priver l'action publique de son caractère uniforme sur le territoire, il convient de rappeler que le principe d'égalité devant la loi, qui n'est pas un principe d'uniformité (20), ne s'oppose pas à ce que le législateur apporte un traitement différencié selon les situations différentes, ou encore qu'il déroge au principe d'égalité en raison de considérations objectives justifiées par l'intérêt général pourvu que la différence de traitement en résultant soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit (21).

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel (22) a estimé que l'élargissement des mesures expérimentales à d'autres collectivités territoriales que celles participant à l'expérimentation, mais présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun, ne contrevient ni au principe d'égalité devant la loi, ni à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution.

De manière concrète, l'instruction du 12 mai 2021, qui précise les modalités de la mise en œuvre de l'expérimentation, crée un guichet local d'appui aux collectivités au sein de chaque préfecture de département, afin d'accompagner au mieux celles-ci dans l'expérimentation, par l'entremise d'un formulaire transmissible par voie électronique.

## Évaluation renforcée des expérimentations

Poursuivant un objectif de qualité, l'article 6 de la loi organique (23), et subsidiairement l'article 7, renforcent l'évaluation des expérimentations, prévoyant ainsi, plusieurs étapes d'examen. D'abord, le Gouvernement transmet chaque année un rapport d'évaluation au Parlement, dont l'objet est de retracer l'ensemble des propositions faites par les collectivités participantes, en exposant les suites qui leur ont été réservées. Ensuite, un bilan intermédiaire est dressé à mi-parcours de l'expérimentation, par le Gouvernement, qui le transmet au Parlement. Ce rapport a pour objet de lister les conséquences des mesures expérimentales prises par les collectivités participantes, à savoir notamment leurs coûts, 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. Enfin, le rapport final, prévu avant la fin de l'expérimentation, est maintenu. Il répond aux mêmes exigences que le rapport intermédiaire. Suivant les recommandations du Conseil d'État (9), le nouveau texte prévoit une nouvelle méthode d'évaluation encadrée dans un calendrier précis, dont les étapes sont étalées sur toute la période expérimentale. Dans de telles circonstances, la fréquence des données transmises améliore la qualité de l'évaluation, la rendant ainsi plus claire et intelligible, et surtout conduit à en renforcer la transparence.

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 introduisant l'article 72 alinéa 4 de la Constitution.

(2) Conseil d'État, avis n° 400490 du 16 juillet 2020, à propos du projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations prises sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution.

(3) Discussion générale au Sénat autour du projet de loi organique, séance du 3 novembre 2020.

(4) 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 et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

(5) Dossier de presse « Développer et améliorer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes », Conseil d'État, 3 octobre 2019.

(6) « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques », L. Dutheil de Lamotte, T. Janicot, AJDA 2019, p. 2038.

(7) L'expérimentation relative au RSA, celle pour l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans, la tarification sociale de l'eau, et les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'habitation.

(8) Avis Cese n° 2015-33 du 23 novembre 2015 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée : conditions de réussite », JORF.

(9) Ibid. note 5

(10) Les articles 1 et 2 de la loi organique modifient respectivement l'alinéa 2 de l'article LO.1113-1 et l'article LO.1113-2 du CGCT.

(11) Auparavant, les collectivités locales devaient formuler une demande auprès du

Gouvernement, lequel leur accordait, ou non, une autorisation à participer à l'expérimentation.

(12) Les articles 4 et 7 de la loi organique viennent respectivement rétablir l'article LO.1113-3 et modifier l'article LO.1113-7 du CGCT.

(13) Le préfet a deux mois à compter de la réception de la décision pour exercer son contrôle de légalité. Il peut, en vertu de l'article R.2131-7 du CGCT, demander la transmission de pièces complémentaires, ce qui peut alors rallonger les délais de traitement.

(14) Cf. article L.521-1 du CJA. Seul le juge administratif a le pouvoir de suspendre l'exécution de la décision concernée, si l'urgence le justifie et en cas de doute sérieux sur la légalité de la décision.

(15) L'article 3 vient renommer et modifier l'article LO.1113-4 du CGCT.

(16) Selon l'ancien article LO.1113-3, l'entrée en vigueur des actes portant dérogation aux dispositions législatives était subordonnée à leur publication au JORF.

(17) Instruction NOR : TERB215000J du 12 mai 2021 relative à la mise en œuvre des expérimentations engagées sur le fondement du 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution, créant l'adresse [experimentations@dgcg.gouv.fr](mailto:experimentations@dgcg.gouv.fr)

(18) Modifiant l'article LO.1113-6 du CGCT.

(19) Alinéa 2 de l'article LO.1333-6 du CGCT.

(20) Avis Conseil d'État n° 393651, 7 décembre 2017, relatif à la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et règles relatives à l'exercice de leurs compétences.

(21) Conseil constitutionnel, n° 91-291 DC du 6 mai 1991.

(22) Conseil constitutionnel, n° 2021-816 DC du 15 avril 2021.

(23) Modifiant les articles LO.1113-5 et LO.1113-7 du CGCT.