

LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE DE L'EXPERIMENTATION JURIDIQUE : ENTRE INNOVATIONS ET IMPLICATIONS

par Amal Fadli,
attachée temporaire d'enseignement et de recherche
à l'Université des sciences sociales de Toulouse

Si les lois Deferre de 1982 et 1983 constituent l'acte fondateur de la décentralisation en France et ont permis la multiplication d'initiatives locales, le cadre institutionnel mis en place a rapidement soulevé des questions relatives à l'enchevêtrement des compétences, aux niveaux de responsabilités, et à la faible compensation des charges transférées.

Aussi, une nouvelle étape dans la décentralisation devait être franchie et c'est le sens du discours prononcé par Jacques Chirac le 10 avril 2002 à Rouen : « Je veux donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. Si la France veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique, c'est un impératif européen ». Ce discours pose ainsi, les jalons d'une nouvelle organisation des pouvoirs.

A ce dessein, ont été insérées au sein de la constitution de 1958, les conditions de mise en place de cette nouvelle architecture des pouvoirs¹. Parmi elles, le nouvel article 37-1 et le quatrième alinéa de l'article 72² posent le principe de l'expérimentation qui apparaît comme un instrument de la réforme de l'État.

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² L'article 37-1 dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental », le quatrième alinéa de l'article 72 prévoit que « 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, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, peuvent déroger, à titre expérimental et pour un

Traditionnellement l'expérimentation est un procédé employé par les sciences de la nature et de la vie. Elle est l'essai, l'épreuve effectué pour étudier un phénomène. En ce qui concerne l'expérimentation juridique, « elle va consister à éprouver une règle, une compétence, un mécanisme »¹ à petite échelle sur une ou plusieurs zones géographiques déterminées, pendant une période donnée, puis à décider soit une généralisation soit un abandon de la mesure. « Elle correspond ainsi, à la conjonction d'un espace et d'une matière car elle est, par définition, partielle. »²

Néanmoins, la rencontre de la démarche expérimentale avec la méthode juridique ne peut aller sans contradictions, ni sans conflits. En effet, « la tradition juridique française met en avant l'idée de la toute puissance créatrice du droit, du pouvoir de dire la règle de droit d'une manière incontestable, que ce soit avant son énonciation inconditionnée, ou après sa promulgation [...] Ainsi entendu, le processus de création législative s'oppose en tout point à la méthode expérimentale. En effet, à la différence de la loi qui est parée d'une légitimité *ab initio* et ce, indépendamment de son contenu, l'expérimentation relève du domaine de la recherche, du tâtonnement »³. En outre, associée à la décentralisation, l'expérimentation a suscité de nombreuses réticences que nous aurons à examiner plus loin.

Quant à la question de savoir si l'expérimentation est un nouvel objet du droit constitutionnel, tout semble laisser croire que celle-ci est une innovation de la révision de 2003, or il est un fait qu'elle existait avant sa consécration constitutionnelle. Celle-ci n'est intervenue que pour mettre un terme aux contradictions que pouvait engendrer cette technique sur le plan juridique et permettre donc une conciliation avec d'autres principes constitutionnels. En revanche, la démarche expérimentale ne va pas sans créer des incidences sur la conception du droit et de l'Etat. En effet « le système juridique mis en place depuis la Révolution française se situe aux antipodes de la

objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

¹ J.-M. PONTIER, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA* 29 septembre 2003, p. 1715.

² R. DRAGO, « Le droit de l'expérimentation », *Mélanges en hommage à François Terré*, coll. Dalloz, PUF 1999, p. 231.

³ Vanessa PERROCHEAU, « L'expérimentation, un nouveau mode de création législative », *Revue française des affaires sociales*, janvier mars 2000, p. 11.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

méthode expérimentale [...] l'organisation hiérarchisée et centralisée de laquelle procèdent toute décision et toute loi, confère respectivement au gouvernement et au législateur la place de source unique du pouvoir ».¹

Aussi nous nous attèlerons à démontrer dans un premier temps que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a fait que valider la démarche expérimentale au niveau constitutionnel et qu'elle ne l'a pas créée (I) et dans un second temps que cette consécration constitutionnelle n'est pas sans porter atteinte à la conception traditionnellement admise du droit et de l'Etat (II).

I - La reconnaissance constitutionnelle de l'expérimentation ou la désacralisation de certains principes constitutionnels fondamentaux

La démarche expérimentale n'est pas inédite dans le paysage juridique français. Elle a en effet, préexisté à sa consécration constitutionnelle (A). Laquelle a eu pour objet de remédier à une éventuelle contradiction du procédé de l'expérimentation avec d'autres principes contenus dans la norme fondamentale (B).

A - La constitutionnalisation d'une pratique déjà existante

La révision du printemps 2003 et la loi organique du 1^{er} août 2003 ont signifié l'entrée dans l'ère de l'expérimentation constitutionnalisée. Ces deux textes ont eu pour objet de consacrer constitutionnellement l'expérimentation. Pour autant ils ne l'ont pas créée. Car pour ce qui est du fait de l'expérimentation, la réalité a existé bien avant sa reconnaissance constitutionnelle.

Un rapide rappel des expérimentations opérées avant ce sacre constitutionnel nous permettra de mettre en évidence un concept et une pratique qui ne sont pas inconnus du droit français. Ainsi, l'Etat a disposé d'une faculté d'expérimentation assez large dans la mesure où il a la pleine maîtrise de l'organisation de ses services.

En matière de déconcentration de 1962 à 1964, l'Etat a entrepris d'expérimenter la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat dans le but de renforcer l'autorité du préfet². Après évaluation le

¹ In *Décentralisation et expérimentations locales*, avant-propos de J.-L. BÉUF et C. VANHERLE, « Problèmes politique et sociaux », n° 895, décembre 2003, La documentation Française, p. 5.

² Un décret du 10 avril 1962 devait mettre en place une nouvelle organisation des services déconcentrés au sein d'un échantillon de 4 départements dotés de caractéristiques économiques et sociologiques différentes : la Corrèze,

décret du 14 mars 1964 allait généraliser la nouvelle architecture des services déconcentrés à l'ensemble du territoire.

Une nouvelle expérimentation est en cours concernant les services déconcentrés de l'État. Cette expérimentation vise à évaluer la mise en place d'une gestion globalisée des crédits des services préfectoraux. Ce nouveau mode de gestion vise à déléguer au préfet une enveloppe fongible comprenant outre le budget de fonctionnement courant, les crédits de personnel et d'équipement¹.

En matière de décentralisation, des régimes expérimentaux ont également été mis en œuvre. C'est ainsi que le Conseil général d'Ile-et-Vilaine a mis en place en 1986 un complément local de ressources, qui a préfiguré la loi instaurant un RML. Le même département a également créé en 1988, une dotation globale de développement intercommunal tendant à favoriser le partage des ressources entre les communes. Ce dispositif a partiellement inspiré les mécanismes de péréquation institués par les lois du 6 février 1992 et du 31 décembre 1993.

La loi du 25 juillet 1994 prévoyant la prise en charge des personnes âgées dépendantes a, elle aussi, donné lieu à une expérimentation dans douze départements : à cette fin des conventions ont été conclues entre les Conseils généraux concernés, le ministère des Affaires sociales et la caisse d'assurance vieillesse. Ces conventions comportent un cahier des charges prévoyant les modalités de réalisation de l'expérience et son évaluation par un comité national.

L'article 67 de la loi du 4 février 1995, a pour sa part, prévu une expérimentation dans le domaine de la régionalisation ferroviaire. Celle-ci devait débiter dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et avait pour but de déterminer « les conditions dans lesquelles ces tâches (nouvelles) seront attribuées aux

l'Eure, la Seine-Maritime et la Vienne. Un deuxième décret, en date du 21 mars 1963 devait adjoindre à cette liste l'Isère puis un décret du 29 juillet 1963 a étendu l'expérience entreprise pour les départements aux régions de Bourgogne et de Haute-Normandie.

¹ Quatre préfetures ont été soumises à ce nouveau mode de gestion à compter du 1^{er} janvier 2000, le Doubs, le Finistère, l'Isère et la Seine-Maritime. Après évaluation du dispositif il a été étendu à 10 préfetures supplémentaires en 2001. La loi de finances pour 2003 prévoit une application du dispositif expérimentale à 29 préfetures, soit un tiers de l'ensemble. Un bilan de l'expérience est prévu avant la généralisation du système pour 2004.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

régions, dans le respect des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions. »

On voit bien que la pratique expérimentale a existé avant mars 2003, seulement elle restait placée sous l'égide de l'Etat, elle pouvait concerner les collectivités territoriales mais elle ne pouvait être à leur initiative.

En effet, les contraintes du cadre constitutionnel limitaient considérablement les possibilités d'expérimentation à l'échelon décentralisé. D'où la nécessité de procéder à une révision de la constitution afin d'insérer dans la norme suprême les conditions de mise en place de l'expérimentation.

La loi constitutionnelle reconnaît désormais, dans deux articles, la validité de la démarche expérimentale : l'article 37-1 confirme la possibilité d'introduire dans la loi ou le règlement pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimentales et est une reconnaissance, dans la constitution, des pratiques de l'expérimentation par l'Etat. Par conséquent l'article 37-1 n'apporte pas un changement de nature au regard de la pratique antérieure.

Toute autre est la portée du quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution qui autorise, quant à lui, les collectivités territoriales et leurs groupements à déroger, quand la loi ou le règlement l'a prévu, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leur compétence. Il revient désormais à la collectivité territoriale d'élaborer la norme en s'affranchissant des normes générales. L'expérimentation n'est toutefois autorisée que dans l'objectif d'une généralisation, et pour un objet et une durée limités. Alors que l'article 37-1 est une confirmation des pratiques antérieures, le quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution ouvre des possibilités nouvelles dans le cadre d'une organisation décentralisée de la République.

Cette constitutionnalisation vise à éliminer l'obstacle soulevé par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 janvier 2002, lors de l'examen de la loi relative à la Corse, permettant à l'assemblée de Corse, d'intervenir dans le domaine législatif sur habilitation du législateur. En effet le Conseil constitutionnel a censuré la disposition en cause en estimant « 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. »¹

¹ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002-Loi relative à la Corse.

Si « l'expérimentation-transfert de compétence » ne nécessitait pas une modification de la constitution, « l'expérimentation-dérogation » nécessitait la modification du cadre constitutionnel.

Comme l'indique Michel Piron dans son rapport à l'Assemblée nationale¹, « Il existe entre les deux types d'expérimentation, expérimentations-transferts et expérimentations-dérogations, une véritable différence de nature, dans le premier cas il s'agit de confier une nouvelle compétence à une collectivité et dans le second de confier à cette collectivité un pouvoir normatif intervenant dans le champ de la loi. » Alors que le premier représente un épisode courant de la décentralisation, le second est une innovation juridique qui modifie la hiérarchie des normes et exige en conséquence un encadrement suffisant. S'agissant de l'expérimentation-transfert, il n'y avait nul besoin de révision constitutionnelle s'agissant en revanche de l'expérimentation-dérogation, une révision de la loi fondamentale était indispensable.

B - La constitutionnalisation, instrument de conciliation de principes contradictoires

Le recours à la méthode expérimentale en droit ne peut aller sans créer certaines contradictions. En effet, « L'expérimentation par définition est hors norme. Le droit expérimental annoncé comme tel crée en principe un droit dérogatoire qui cohabite dans l'Etat avec un texte de droit commun qui n'est pas abrogé, instituant de fait deux régimes juridiques différents applicables au même type de situation. Autrement dit, à un moment donné, un même type de situation pourra relever d'un droit ou d'un autre selon qu'il relève du cadre dérogatoire ou du cadre commun. L'analyse de ce droit dérogatoire fait ressortir qu'il se caractérise en principe par le fait d'une part, qu'il est un droit applicable à un échantillon et à un champ expérimental d'autre part qu'il est un droit à durée déterminée. »²

La reconnaissance d'un pouvoir d'expérimentation se traduit par des différenciations juridiques entre ceux qui expérimentent et ceux qui n'expérimentent pas, entre les collectivités territoriales qui décident d'exercer une nouvelle compétence à titre expérimental et

¹ Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n° 855) relatif à l'expérimentation par les collectivités locales, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003, n° 955.

² C. MAMONTOFF, « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *RDP* n° 2-1998, p. 355.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

celles qui s'abstiennent. Par conséquent, il semble aller à l'encontre de deux principes constitutionnels, le principe d'égalité et le principe d'unité de la République.

La jurisprudence constitutionnelle, a posé un principe d'unité catégorielle qui interdit au législateur de traiter différemment les collectivités faisant partie d'une même catégorie et le principe d'unité interdit à une collectivité territoriale de disposer d'un pouvoir normatif autonome il postule l'unité normative sur tout le territoire de la République. Or ce principe ne serait pas respecté si une collectivité locale pouvait disposer d'un pouvoir d'expérimentation qui reviendrait à un pouvoir d'adaptation de la règle.

En outre, le « sacro-saint » principe d'égalité imposant que la loi est la même pour tous, que les citoyens sont égaux à ses yeux et qui revêt une forte symbolique en France est heurté de front.

Or ces principes ont été perçus comme une garantie contre les pratiques de l'Ancien Régime. A cette époque, coexistaient de nombreux régimes juridiques différents, résultat de privilèges reconnus par les monarques successifs ou du pouvoir détenu par certains corps intermédiaires ce qui se traduisaient par un morcellement juridique du territoire.

La constitution de 1958, comme les régimes précédents a conforté, malgré la consécration du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'organisation unitaire et centralisé de l'Etat. Ce qui implique une application uniforme des lois et règlements dans l'espace. Mais également, l'existence d'un statut similaire pour les collectivités territoriales appartenant à la même catégorie.

En revanche, il est un fait que l'application uniforme du droit au sein de la République ne permet pas de prendre en compte la diversité des situations, et paraît ainsi inadaptée à des situations singulières. C'est ainsi qu'on a considéré que « l'expérimentation à l'échelon décentralisé constitue un moyen d'intégrer la diversité des situations et de mieux tenir compte de la complexité des problèmes économiques et sociaux. »

Aussi, peut-on estimer qu'avec l'expérimentation, on est entré dans l'ère de l'équité qui prend peu à peu le pas sur la stricte égalité. Cela dit le principe d'égalité n'a jamais fait obstacle à la prise en compte de situations particulières. Pour preuve, la très abondante jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel qui a admis qu'il était possible dans certains cas, de ne pas traiter de la

même manière les usagers. Mais c'est toujours lorsqu'ils se trouvent dans des situations différentes et qu'un intérêt général le justifie¹.

Autrement dit, le principe d'égalité ne peut s'appliquer qu'à des situations identiques. Des différences de situations appréciables justifient un traitement différent.

Néanmoins, la constitutionnalisation du principe d'expérimentation donne à celle-ci une valeur juridique équivalente à celle des principe d'égalité et d'unité mais ne gomme pas la contrariété qu'il peut exister entre ces principes. Elle permettra au juge constitutionnel de juger l'équilibre entre ces deux notions a priori contradictoires, au vu de l'intérêt général.

Cette pratique qui consiste à intégrer au sein de la constitution des notions contradictoires à celles existantes au sein de celle-ci n'est pas nouvelle. En témoignent les dispositions insérées au sein de la constitution concernant le statut transitoire de la Nouvelle-Calédonie et qui visaient à neutraliser la contradiction avec des principes constitutionnels.

La révision constitutionnelle consistant à intégrer au sein de la norme constitutionnelle le principe de l'expérimentation, n'a nullement gommé la contrariété existante avec les principes de l'égalité et d'unité, mais vise à permettre au juge constitutionnel de concilier au cas par cas ces principes a priori contradictoires.

Dominique Perben, garde des Sceaux a ainsi indiqué que « le fait d'inscrire le principe d'expérimentation dans la constitution modifie 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... C'est un ensemble qui sera jugé par le Conseil constitutionnel.»²

Si le principe d'expérimentation produit une incidence sur l'équilibre constitutionnel, il a aussi une influence sur les conceptions traditionnellement admises du droit et de l'Etat.

II - La démarche expérimentale ou la révélation d'une certaine conception du droit et de l'Etat.

Une représentation nouvelle de la loi voit le jour avec l'expérimentation juridique, celle-ci place l'efficacité au centre des critères d'appréciation de la norme (A). Parce qu'elle est un

¹ Conseil d'Etat, 10 mai 1974, Dénoyez et Chorques, *RDP* 1974, p. 467.

² Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 21 novembre 2002, *Journal Officiel*, p. 5522.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

instrument de la réforme de l'Etat, l'expérimentation peut emporter des conséquences quant à la forme de celui-ci (B).

A - Vers une nouvelle rationalité juridique

Le principe d'expérimentation consacre une nouvelle acception du droit. Il institutionnalise un droit temporaire et manifeste d'un changement de légitimité du droit basé davantage sur la notion d'efficacité de la norme. En effet, l'expérimentation a pour objectif de tester le droit. De ce fait elle instaure clairement et ouvertement un droit expérimental, un droit à l'essai, « un droit à durée déterminée, un droit qui n'a pas pour objectif de durer mais simplement de tester un phénomène pendant un certain temps. Il établit une période expérimentale et par conséquent il a un terme. »¹

Ce qui a pour conséquence de battre en brèche, comme le soutient Michel Piron, la thèse de l'infailibilité de la loi et du législateur, qui fait place désormais, à une vision plus réaliste du droit qui doit sans cesse appréhender des contraintes du réel multiformes et mouvantes. Les révolutionnaires pensaient légiférer pour l'éternité. L'expérimentation ruine cet idéal puisque l'expérimentation est non seulement à l'origine d'un texte d'application limitée mais de plus la norme définitive est le fruit du résultat d'un test sur un échantillon et « constitue de ce fait un aveu d'ignorance de la part de ceux qui font la règle. »²

En outre du fait qu'elle instaure une vision plus modeste de la norme, l'expérimentation opère un renversement dans la méthode et installe par la même une norme plus empirique.

Dans le système d'évaluation traditionnelle, la méthode employée est celle de l'évaluation *a posteriori* : la norme prise pour régler un problème de société a un caractère durable, c'est-à-dire qu'elle n'a pas de limitation dans le temps, elle s'applique à tous sur l'ensemble du territoire de façon générale et impersonnelle, puis on l'évalue afin de mesurer si les objectifs recherchés ont été atteints et s'il y a eu éventuellement l'apparition d'effets non attendus. Soit alors on conserve le texte, soit on l'abroge, soit encore on le modifie. Dans le système d'expérimentation, il y a essai avant la généralisation de la norme. De façon inverse l'expérimentation permet une évaluation *a priori*, c'est-à-dire avant la généralisation éventuelle du texte. La norme aurait donc un caractère de plus en plus empirique : elle

¹ C. MAMONTOFF, précité, p. 358.

² *Ibidem*, p. 371.

s'appuierait sur l'expérience et l'observation et non plus sur la seule théorie¹. On assiste à une sorte d'extension de la phase préparatoire.

L'expérimentation pose la question de l'intérêt de perpétuer un cadre juridique affaibli mais, conforme en apparence aux principes républicains traditionnels, et la nécessité d'accepter d'ouvrir de nouvelles marges d'efficacité à l'autonomie locale. L'expérimentation répond ainsi à la crise politico-institutionnelle qui traduit à la fois un déficit d'efficacité et un risque d'épuisement des processus démocratiques classiques.

« En effet, l'expérimentation dispose d'un avantage sur les solutions institutionnelles trop tranchées, celui de favoriser la logique de projet, la progressivité et l'évaluation. Elle nie implicitement le mythe entretenu d'une différence de légitimité par nature entre le central et le local et impose une nouvelle forme de coopération, de consentement entre les pouvoirs. »²

L'évaluation de l'application des normes qui est inhérente à l'expérimentation permet d'introduire plus de « rationalité scientifique » dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques car elle permet aux autorités d'appréhender les effets de la règle et d'effectuer éventuellement des rectifications.

Jacques Chevallier et Daniel Loschak soutiennent qu'à « une légitimité (de l'administration) fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre sur la conformité à la loi des conduites et des comportements, se substitue une régularité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés. »³

Pour ces auteurs « la primauté des moyens dans un système qui privilégie la stabilité des structures formelles d'organisation et d'action, fait place à la primauté des buts dans un système qui valorise le changement, l'innovation, la mobilité »⁴. « Le fait de favoriser l'efficacité de l'action transforme le mode de raisonnement juridique »⁵. En effet le raisonnement juridique basé sur la légalité cède la place à un raisonnement téléologique.

¹ C. MAMONTOFF, précité, p. 353.

² B. NICOLAIEFF, « L'expérimentation, nouvelle frontière de la gouvernance ? », *Pouvoirs locaux* n° 49 II/ 2001, p. 101.

³ « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'Administration publique*, n° 24, octobre-décembre 1982, p. 58.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

Il s'agit pour l'Etat d'être efficace sans quoi c'est la légitimité même de son action et de sa gestion qui risque d'être remise en question. « Ainsi, l'expérimentation participe d'une nouvelle culture de gestion par le résultat qui s'introduit peu à peu dans la sphère publique française. »¹ Mais, aussi d'une nouvelle vision du rôle de l'Etat.

B - Vers un désengagement progressif de l'Etat

« Cette réforme est symptomatique d'un état d'esprit, d'une tendance peut-être historique à l'accroissement du rôle des collectivités territoriales et à un rééquilibrage des pouvoirs dans l'Etat. »²

Il paraît évident que l'expérimentation va produire des incidences sur l'Etat. En effet, une nouvelle division des pouvoirs s'opèrent. D'ailleurs, le discours de Jacques Chirac à Rouen abondait dans ce sens et indiquait qu'il fallait entreprendre une réforme de grande ampleur en vue de rénover l'organisation du territoire et repenser l'articulation des prérogatives de l'Etat central avec celles des collectivités décentralisées.

L'analyse des visées de chacune des chambres parlementaires, lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle introduisant l'expérimentation au sein de la norme fondamentale, nous montre que l'Assemblée nationale en a fait « un outil pour renforcer la légitimité de la norme nationale et la pertinence de l'action publique »³ et qu'en revanche le Sénat en a fait un moyen de reconnaître aux collectivités territoriales un pouvoir normatif nouveau, afin de les rapprocher des autres collectivités européennes⁴. Autrement dit, on glisserait vers une autre forme de l'Etat. La France ne ferait ainsi que rejoindre ses voisins européens, tels le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie, qui sans opter pour le fédéralisme, ont

¹ J.-L. BŒUF et C. VANHERLE, précité, p. 8.

² J.-M. PONTIER, « L'expérimentation et les collectivités locales », *Revue Administrative*, n° 320 2001, p. 176.

³ Rapport PIRON, précité.

⁴ Gérard LONGUET, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales », Sénat, session extraordinaire de 2002-2003, annexe au procès-verbal de la séance du 16 juillet 2003.

Amal Fadli

néanmoins fortement renforcé les prérogatives de leurs régions, au point de leur reconnaître une véritable autonomie normative.

Comme l'indique Géraldine Chavrier, le droit à l'expérimentation est au service d'un Etat modeste et l'autorise à un désengagement pragmatique par l'expérimentation de la subsidiarité¹. D'ailleurs en présentant le projet au Sénat, le Premier ministre a immédiatement expliqué que l'article 37-1 est destiné à autoriser, après expérimentation, des transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales. Plus précisément, il doit permettre une concrétisation pratique du principe de subsidiarité qui doit déboucher sur un Etat recentré sur ses missions essentielles.

L'article 37-1 a été conçu comme un outil pragmatique visant à tester le niveau territorial pertinent de gestion d'une compétence.

En outre, la forme de l'Etat est aussi concernée par la consécration constitutionnelle d'un pouvoir normatif local. En effet, un droit à la différence de neuf ans peut être accordé aux collectivités territoriales qui expérimentent. La durée de l'expérimentation a été fixée à 5 ans prolongeable de trois ans, étant précisé que le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi se prononçant sur l'expérimentation la proroge d'un an encore pour éviter que l'encombrement du calendrier parlementaire conduise à la caducité d'une expérimentation réussie. Une telle durée, comme l'indique Géraldine Chavrier peut avoir pour objet ou pour effet d'acclimater les français aux différences normatives sur le territoire de la République décentralisée afin de les préparer à une nouvelle étape de la décentralisation, la régionalisation de l'Etat français.²

On pouvait ainsi déceler les tentations régionalistes, qui se caractérisent par l'existence d'une certaine asymétrie entre autorités locales de même niveau, dans le discours prononcé par le Chef de l'Etat. « Il est écrit nulle part qu'une répartition uniforme des compétences et des responsabilités sur tout le territoire national soit la

¹ Géraldine CHAVRIER, « L'expérimentation locale : vers un Etat subsidiaire ? », acte du colloque *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat*, tenu à l'Assemblée nationale le 22 et 23 janvier 2004, p. 3.

² Précité, p. 6.

Consécration constitutionnelle de l'expérimentation juridique

meilleure garantie d'une gestion publique performante, l'expérience prouve même le contraire. »

Ce qui nous permet en définitive de penser que l'expérimentation pourrait être le cheval de Troie de la régionalisation de l'Etat français.