



## Décision n° 2021 – 816 DC

Loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre  
sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

### Liste des contributions extérieures

*Services du Conseil constitutionnel - 2021*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

Contributions	
Date de réception	Auteur(s)
22/03/2021	M. Benjamin MOREL

## **Motifs d'inconstitutionnalité de la loi organique relative à la simplification des expérimentations**

La représentation nationale a adopté le 16 avril 2021 une loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Ce texte a pour objet de pallier l'impossibilité d'introduire la différenciation territoriale dans la Constitution à la suite de l'échec du processus de révision constitutionnelle annoncé par Emmanuel Macron dans son premier discours au Congrès. À défaut de pouvoir réécrire l'article 72 de la Constitution, le législateur a souhaité réécrire les dispositions de la loi organique du 1er août 2003 relative aux expérimentations. Le texte en question a été voté à la suite de la révision constitutionnelle de 2003 qui a introduit ce principe d'expérimentation, aucunement pensé en vue de permettre la différenciation territoriale. C'était là une interprétation unanimement reconnue jusqu'à ce qu'à la demande du gouvernement, le Conseil d'État produise un rapport relevant qu'il était possible de réinterroger la notion d'expérimentation pour en faire un instrument de différenciation. Si la procédure suivie permet de se passer d'une révision de la Constitution, elle fragilise très fortement la constitutionnalité du texte.

La loi comporte sept articles dont la plupart se bornent à fluidifier le mécanisme d'expérimentation sans que leurs contenus n'apparaissent inconstitutionnels. Le problème réside essentiellement dans l'article 6 et notamment son alinéa 4. Ce dernier ajoute une porte de sortie à la démarche d'expérimentation. Dans l'état présent du droit, une expérimentation a trois issues. Soit elle est temporairement prolongée, soit elle est abandonnée, soit elle est généralisée à l'ensemble de territoire métropolitain. L'alinéa 4 ajoute qu'elle peut conduire au « maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales. » Sous l'empire des dispositions organiques actuelles, l'expérimentation ne rompt que temporairement l'unité de la loi. Avec le projet, l'expérimentation (ou du moins son issue) pourrait rompre cette unité de façon pérenne, aboutissant à ce que la loi cesse durablement d'être la même sur l'ensemble du territoire métropolitain. Dans le cadre de la révision constitutionnelle, le gouvernement prévoyait d'aller plus loin encore en reprenant notamment des dispositions propres aux collectivités d'Outre-mer. L'absence de révision constitutionnelle l'oblige à passer par une étape d'expérimentation, devenue simplement un prétexte, avant de pouvoir acter une différenciation de la loi. Si le fait que la loi puisse comporter des dispositions propres à certains territoires n'est pas nouveau, la fondation de cette différence sur aucun impératif objectif autre que la participation à une expérimentation aux résultats peu lisibles.

## **Substituer la différenciation pérenne à l'expérimentation provisoire par la voie organique : un détournement de pouvoir et de procédure**

L'ensemble des organes ayant participé au processus constituant de 2003 n'ont en rien envisagé le droit à l'expérimentation comme l'antichambre d'un droit à la différenciation. Le projet est contraire au texte même de la Constitution et à la décision du Conseil constitutionnel qui l'explicite. Les organes ayant concouru à la révision ont même chacun clairement et explicitement écarté un tel débouché dans les débats préparatoires. La logique de l'expérimentation, en vue de la rédaction d'une loi qui viserait au mieux l'intérêt général, ne peut se confondre avec une logique de différenciation conduisant à détourner des dispositifs d'évaluation dans l'intention de légitimer un processus par définition qui n'est pas évaluable.

### **- Le texte est contraire à la volonté du pouvoir constituant**

Le principal biais du texte tient dans son opposition à l'esprit de l'article 72, dans sa version modifiée en 2003, dont le projet de loi prétend revoir l'application. Concernant la possibilité de ne généraliser qu'à certaines collectivités, le rapport du Conseil d'État parle de corriger une ambiguïté de la loi organique de 2004. Mais quelle ambiguïté ? Dans son avis du 7 décembre 2017 sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, il reconnaissait que la modulation locale de la loi subséquente à une expérimentation nécessitait une révision constitutionnelle. La notion d'expérimentation-différenciation semble en effet non seulement étrangère, mais même explicitement exclue par les organes partis de la révision. Pour le constituant de 2003, l'alternative est claire : la disposition doit, soit être généralisée, soit être abandonnée ; elle ne peut faire l'objet d'une pérennisation au cas par cas. En contournant le sens que le constituant a voulu donner au texte voté, le législateur organique tente en réalité de se substituer à lui, ce qui est constitutif d'une incompétence, voire d'un détournement de pouvoir législatif.

Dans son discours prononcé le 10 avril 2002 à Rouen, le Président de la République Jacques Chirac annonçait la future révision constitutionnelle de l'article 72 en précisant qu'« il s'agit de pouvoir faire l'expérience de réformes en grandeur nature, dans des collectivités volontaires, avant de les généraliser à l'ensemble du territoire. »<sup>1</sup> En réponse à Paul Giacobbi, le 22 novembre 2002 à l'Assemblée nationale, le ministre délégué aux libertés locales note que, si une collectivité disposait d'une particularité telle qu'une expérimentation réussie, il n'était pas pertinent de la généraliser à l'ensemble des collectivités de mêmes niveaux. Alors, la révision prévoyait la création de collectivités à statut particulier, ajoutant que « cette solution devra demeurer l'exception parce qu'il n'est pas question de construire une France disparate »<sup>2</sup>. Dominique Perben, qui a défendu le texte en tant que Garde des Sceaux devant le Sénat le 5 novembre, est aussi clair : « Le Gouvernement est également défavorable à l'amendement n° 140 qui, je dois l'avouer, me plonge dans une certaine perplexité. Cet amendement tend en effet à autoriser les collectivités locales à procéder à une adaptation pérenne des modalités d'application de certaines lois. Or il ne s'agit pas là de l'expérimentation telle que nous la concevons. Depuis le début de ce débat, vous nous expliquez que le Gouvernement va créer des inégalités alors que nous proposons, au contraire, une expérimentation qui devra faire l'objet

---

<sup>1</sup> Cité par le rapporteur de la loi organique de 2003, M. Piron, [rapport n°955 pour la commission des lois de l'Assemblée nationale](#) sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités locales, 2003, p.14.

<sup>2</sup> [Compte rendu des débats du 22 novembre 2002.](#)

d'une évaluation avant d'être soit généralisée, soit abandonnée. Autoriser une adaptation pérenne des modalités d'application de certaines lois me paraît surprenant, dangereux et très inégalitaire »<sup>3</sup>. Ce point est d'ailleurs moteur dans la gradation qui est alors envisagée entre les articles 72, 73 et 74 de la Constitution. La ministre Brigitte Girardin expose ainsi que l'article 72 de la Constitution ne pourrait convenir à la Réunion. « En outre, je signale que la procédure de l'expérimentation de l'article 72 n'est pas forcément une alternative, puisqu'elle a un effet transitoire et qu'au terme de l'expérimentation elle est soit généralisée, soit stoppée. (...) sauf à constater que les volcans d'Auvergne reprennent subitement de l'activité, cette expérimentation ne serait pas généralisable à l'ensemble du territoire français. Tels sont les quelques éléments que je souhaitais porter à votre réflexion »<sup>4</sup>.

Les commissions et leurs rapporteurs ont compris le texte voté de la même manière. Dans son rapport devant la haute assemblée, René Garec note que : « La différenciation du droit applicable sur l'ensemble du territoire national, qui pourrait être considérée comme une remise en cause des principes d'indivisibilité de la République et d'égalité des citoyens devant la loi, ne serait donc que temporaire »<sup>5</sup>. Il ajoute en réponse à l'amendement n° 185 le 5 novembre 2002 devant le Sénat : « Les expérimentations auront un objet et une durée limités. Autorisées par le Parlement, elles permettront, après une évaluation, d'adapter la législation. La différenciation du droit applicable sur l'ensemble du territoire sera donc temporaire ».

De même en va-t-il de Pascal Clément, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui note : « Cette pratique revêt, en outre, un intérêt particulier dans le cadre de la décentralisation, puisqu'elle permet de tester l'exercice d'une compétence à un niveau territorial, avant d'envisager une généralisation à l'ensemble de la catégorie de collectivités locales concernées »<sup>6</sup>. Pour lui, la révision constitutionnelle de 2003 ne revient pas sur la jurisprudence du Conseil relative à l'habilitation de la seule collectivité de Corse à conduire des expérimentations<sup>7</sup>. « Cependant, plutôt que de reconnaître à telle ou telle collectivité une particularité qui la place de facto, de façon permanente, hors de la loi de la République, le projet de loi constitutionnel s'attache au contraire à reconnaître aux collectivités un rôle d'entraînement et d'exemplarité. C'est parce que telle compétence fonctionne dans telle région, et parce que l'on comprend pourquoi et dans quelles conditions elle fonctionne, que l'on pourrait, le cas échéant, l'étendre à toutes les autres. Dans cette perspective, la décentralisation n'apparaît plus comme un mouvement centrifuge, mais comme une dynamique. »<sup>8</sup>

Le Conseil n'a lors de son examen de la loi organique de 2003, pas entendu donner un autre sens à la loi. Dans le considérant 3 de sa décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, il juge ainsi que « 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 œuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées ». Dans son commentaire, il précise que la « loi organique relative à l'expérimentation (...) si elle concerne bien sûr les collectivités territoriales et n'est donc pas étrangère, au moins indirectement, à leur organisation, son objet principal est non l'organisation ou le

<sup>3</sup> [Compte rendu intégral des débats du 5 novembre 2002.](#)

<sup>4</sup> [Compte rendu intégral du 6 novembre 2002.](#)

<sup>5</sup> R. Garrec, [rapport n°27 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 constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, 2002, p.104.

<sup>6</sup> P. Clément, [rapport n°376 fait au nom de la commission des lois](#), sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, 2002, p.90.

<sup>7</sup> CC, 17 janvier 2002, n° 2001-454 DC

<sup>8</sup> P. Clément, op.cit, p.91.

fonctionnement des collectivités territoriales, mais la mise au point d'une norme nationale, après *expérimentation locale en vraie grandeur*, évaluation et généralisation. »<sup>9</sup>

**- Le texte est contraire au principe même d'expérimentation prévu par la Constitution**

En s'appuyant sur le fait que la loi subséquente à l'expérimentation ne fait que considérer différemment certains territoires, comme le font d'autres lois fondant cette différence sur une distinction objective, le législateur organique méconnaît le sens que le Constituant a souhaité donner à l'expérimentation. Celle-ci n'est alors qu'un prétexte, une étape vers la différenciation. Les dispositions de l'article 6 du projet de loi sont contraires au principe même de l'expérimentation telle qu'elle est définie à l'article 72 alinéa 4, entendue par la jurisprudence et mise en œuvre en pratique. À ces trois égards, en effet, les résultats de l'expérimentation doivent être évalués de façon satisfaisante<sup>10</sup>. À dessein, le Conseil constitutionnel a précisé que les lois prévoyant une expérimentation doivent avoir un terme permettant leur évaluation<sup>11</sup>.

Des expérimentations en vue d'une différenciation sont par nature biaisées et téléologiques. Dès lors qu'elles ne visent que quelques collectivités volontaires supposées être caractérisées par une singularité irréductible, aucune comparaison avec les collectivités n'ayant pas participé à l'expérimentation n'est plus possible. En effet, ce qui fonde la différenciation, c'est l'absence même d'une comparaison possible puisque les collectivités en question sont réputées posséder des caractéristiques propres justifiant leur entrée exclusive dans le dispositif expérimental et la nécessité d'une différenciation. Le mode d'évaluation est donc autoréférentiel et performatif. Le fait d'avoir vocation à l'expérimentation induit la nécessité postérieure de la différenciation.

Par ailleurs, une expérimentation au niveau national conduit à distinguer les territoires où celle-ci a pu fonctionner ou non, pour en dégager un intérêt général pouvant s'appliquer à l'ensemble. Une expérimentation en vue de la différenciation peut, au mieux, permettre de savoir dans quelles collectivités parties prenantes cette différenciation a produit des effets positifs. Elle inverse donc la logique de l'expérimentation, considérant celle-ci comme positive en soi et sélectionnant les collectivités au vu de leur capacité à en faire un succès. L'adhésion *ex post* d'autres collectivités à cette différenciation ne peut par ailleurs en rien se justifier par l'intérêt général. L'absence d'universalisation de l'évaluation empêche en effet d'affirmer que l'application de la différenciation à une collectivité tierce est de nature à produire les effets bénéfiques supposément produits dans les collectivités parties à l'expérimentation. Or, l'évaluation est essentielle en ce que, selon le Conseil constitutionnel, l'expérimentation permet « d'adopter par la suite, au vu de ses résultats, des règles nouvelles appropriées »<sup>12</sup>. Il en résulte que l'expérimentation en vue de la différenciation ne peut en rien être menée et étendue selon des critères rigoureux. Le seul critère pouvant être retenu est celui du volontarisme des collectivités, sans que puisse être démontré qu'il établit un intérêt général.

---

<sup>9</sup> Commentaire de la décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 15, p.1-2.

<sup>10</sup> CC, n° 2004-503 DC du 12 août 2004 ou CC, n° 2019-778 DC du 21 mars 2019

<sup>11</sup> Décision n° 2009-584 DC, Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires ; Cons. const., décision n° 94-333 DC du 21 janvier 1994, Rec. p. 32, RJC I-569.

<sup>12</sup> Cons. const. n° 93-322 DC du 28 juillet 1993

Il est à noter que le gouvernement lui-même semble prendre acte du peu d'intérêt de l'évaluation dans le cadre du nouveau dispositif. L'article 5 du projet de loi prévoyant la suppression des rapports gouvernementaux annuels relatifs aux expérimentations semble représenter un autre signe de l'abandon de la logique évaluative au cœur de l'expérimentation. L'argument du gouvernement affirmant que puisqu'il néglige ses obligations de remise au Parlement, il conviendrait donc de supprimer cette obligation, laisse songeur.

## **Une remise en cause de l'indivisibilité de la République**

L'indivisibilité de la République est une caractéristique fondamentale de cette dernière. Elle est le premier adjectif qui la qualifie à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958. Après avoir proclamé par décret la République le 22 septembre 1792, l'Assemblée nationale la qualifia dès le 25 septembre d'une et indivisible. Repris dans chaque constitution depuis, cet attribut est constitutif de l'identité constitutionnelle de la France et de la forme républicaine du régime toutes deux protégées par la Constitution et la jurisprudence du Conseil.

En modulant la loi largement et arbitrairement sur l'ensemble du territoire, le législateur organique fragilise fortement ce principe. L'article 6 de la loi organique apparaît atteindre le principe d'indivisibilité de la République, corollaire de l'unité de la loi. Certes, le projet ne déroge pas expressément à l'égalité devant la loi. Il comporte au contraire une référence à ce principe. Il n'en semble pas moins contraire à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « la Loi est l'expression de la volonté générale » et qu'« elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». L'intrication entre le régime républicain et ces principes est d'ailleurs reconnue par l'auteur monarchiste Charles Maurras dans son ouvrage *l'idée de décentralisation*. « Il faut que la loi soit uniforme et commune pour tous les points du territoire. — Eh bien, ce n'est pas vrai, (...) la loi doit se plier aux variétés physiques et morales du pays, ou plutôt découler de ces variétés (...) les décentralisateurs veulent exporter de Paris certaines institutions toutes faites et les implanter en province ; les fédéralistes voudraient qu'on mît les pouvoirs locaux en état de créer et d'alimenter sur les lieux mêmes où elles doivent grandir et prospérer ces institutions. »

### **- Le texte remet en cause l'unité de la loi**

Dans sa décision 93-329 DC, le Conseil avait déjà déclaré que « des amendements excluant sans justification appropriée, du champ d'application d'une loi le territoire de certaines collectivités territoriales (...) ont méconnu les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République ». Dans sa décision 94-358 DC, le Conseil fonde la différenciation constitutionnelle sur la nécessité d'une différence de situation. Certes, l'universalité de la loi peut souffrir des exceptions lorsque l'intérêt général le justifie ou qu'elle est amenée à régir des situations particulières. C'est ainsi qu'elle considère différemment le statut et les compétences des intercommunalités ou, à travers les lois montagne et littoral, prévoit un droit particulier à certaines zones géographiques. C'est à partir de ce constat que le gouvernement, dans les documents annexés à son projet, s'appuie pour justifier de la pertinence de la disposition, pour ne pas dire de sa banalité, en rappelant (ce qui est vrai en soi) qu'une modulation fondée sur des considérations objectives, en rapport avec une finalité légitime, n'est pas contraire au principe d'égalité. Mais ce paravent tient du sophisme. Si les régimes juridiques évoqués s'appuient sur des différences objectives s'imposant aux acteurs publics (démographie, topographie, données économiques, etc.), pourquoi fonder ? Or le texte prévoit que la loi sera modulée sur le fondement non de critères objectifs, mais du volontarisme des collectivités, notamment au regard de leur demande de compétences.



*In fine*, c'est donc bien la production de régimes législatifs différenciés dans un certain nombre de collectivités volontaires qui est recherchée. La loi cesse alors d'être une et égale pour tous. Elle est différente et variable à la frontière de chaque collectivité territoriale. Un tel mouvement engendre le risque d'une dérive vers des régimes législatifs singuliers venant sanctionner des identités subjectives au sein de la République. C'est ainsi que les premiers pas de la différenciation ont été pensés en Alsace et en Bretagne. L'un des projets visés par le nouveau dispositif est la délégation à certains départements des routes nationales. Celles-ci pourraient ensuite faire l'objet de concession à des acteurs privés à dessein d'entretenir le réseau. Tous les départements ne sont pas volontaires, mais certains voudraient se voir ouvrir cette possibilité. On peut également citer les dispositions relatives à la Collectivité européenne d'Alsace qui pourra, au titre de cette loi et à la suite des expérimentations prévues dans la loi de 2019 permettant sa création : mettre en place en propre une redevance kilométrique sur les poids lourds, la gestion des routes nationales et autoroutes, l'octroi d'aides aux entreprises. Reste la question de la marge de manœuvre de la collectivité disposant du pouvoir de déroger à la loi qui est facilitée par l'alignement de la procédure du déferé préfectoral sur le droit commun. Le caractère assez flou de l'exposé de motif, de l'étude d'impact et de l'avis du Conseil d'État laisse peu envisager ce que pourrait être sur ce point la portée concrètement envisagée du projet de loi. Le projet ne prévoit donc pas la simple pérennisation d'expérimentations, mais l'octroi des compétences particulières, profondément dérogoires au droit commun conduisant à l'émergence progressive, mais certaines d'un droit local. Confirmer un tel modèle risque d'amener à une application de plus en plus fragmentée de la loi sur ces territoires. Une telle conception consacre l'existence *de facto* d'un droit local propre à chaque collectivité, dont la dynamique ne peut être que croissante. C'est là une logique fondamentalement contraire à celle notamment consacrée par le Conseil constitutionnel concernant le droit local d'Alsace Moselle. Le Conseil a déjà noté qu'« il ne peut résulter ni un accroissement du champ d'application des différences, ni une augmentation »<sup>13</sup> des règles divergentes du droit commun dans cet ancien territoire de l'Empire allemand. Il a également considéré que des matières qui ne relevaient pas, ou plus, du droit local ne pouvaient y être ré-inscrites.

Le Conseil constitutionnel reconnaît l'application du principe d'égalité entre collectivités locales<sup>14</sup>. On peut parler de droit commun institutionnel<sup>15</sup> entre les collectivités d'une même catégorie laissant peu de place à la différenciation non motivée des compétences<sup>16</sup>. Le Conseil constitutionnel parle d'ailleurs de « droit commun applicable » aux régions<sup>17</sup>, aux communes<sup>18</sup>. Si cette unité catégorielle a pu être remise en cause, c'est uniquement quand des conditions objectives pouvaient être invoquées, notamment dans le cadre des départements d'Outre-mer<sup>19</sup>, de la Corse<sup>20</sup> ou de la loi Paris-Lyon-Marseille<sup>21</sup>. Si l'on peut imaginer que quelques évolutions

<sup>13</sup> [Commentaire à la Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011 p.8](#)

<sup>14</sup> Cons. const., décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Rec. p. 41, RJC I-119

<sup>15</sup> Louis Favoreu et Loïc Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 12ème édition, Dalloz, 2003, p.523.

<sup>16</sup> Cette unité des catégories se fonde sur le régime électoral (Cons. const., décision n° 82-138 DC du 25 février 1982, Cons. const., décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982), la désignation des exécutifs (Cons. const., décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982), mais aussi sur la similarité des compétences (Cons. const., décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984).

<sup>17</sup> Cons. const., décision n° 82-138 DC du 25 février 1982

<sup>18</sup> Cons. const., décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, Rec. p. 76, RJC I-138

<sup>19</sup> Cons. const., décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984

<sup>20</sup> Cons. const., décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Rec. p. 50, RJC I-438, Cons. const., décision n° 82-138 DC du 25 février 1982

<sup>21</sup> Cons. const., décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982

limitées n'affectent pas cette unité catégorielle, leur multiplication, s'appliquant à différentes collectivités sur diverses compétences, prend le risque d'une perte du sens même de la catégorie.

### - Le texte remet en cause l'égalité des citoyens devant la loi

Dans son rapport de 1996, le Conseil d'État notait qu'une règle « qui, sans justifier d'aucune circonstance particulière, ni fixer aucune limite, ne s'appliquerait pas de manière égale à l'ensemble des citoyens serait, par construction, contraire au principe d'égalité »<sup>22</sup>. Dans sa décision n° 2003-473 DC, le Conseil constitutionnel note que « l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ». Dans sa décision n° 2005-530 DC, le Conseil juge que l'article contesté « est à la fois excessif et non justifié par un motif d'intérêt général suffisant ». La complexité du droit ne peut compromettre l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme qu'en se motivant par un intérêt général suffisant. Or, la transformation des règles d'expérimentation, en vue de faire advenir la différenciation territoriale, conduit à une complexification du droit que ne justifie aucun motif d'intérêt général convaincant. La loi pourra ainsi ne pas être la même en passant la frontière de chaque collectivité territoriale. La sécurité juridique des administrés en sera alors remise en cause, alors que la démonstration que ces différenciations visent l'intérêt général ne sera ni nécessaire, ni, comme nous l'avons déjà démontré, réellement possible au regard même des caractéristiques de l'expérimentation.

Par ailleurs, dès lors que la loi organique porte atteinte à l'égalité devant la loi, les conséquences de la modulation pourraient bien, par ricochet, remettre en cause aussi l'égalité devant le service public<sup>23</sup>. La différenciation est en effet d'abord vue comme une manière de déléguer des compétences à un groupe de collectivités, alors que d'autres, de même niveau, refuseraient cette délégation. Ce refus peut être lié à la crainte de ne pouvoir assumer financièrement lesdites compétences. Or, l'exercice de ces dernières, dans un objectif non-coopératif entre acteurs locaux, peut conduire à accroître les avantages comparatifs de collectivités plus riches. La loi à géométrie variable est alors l'instrument de divisions et rivalités qui minent la République.

Dans son rapport de 1996, le Conseil d'État rappelait que l'expérimentation « ne doit donc pas constituer un subterfuge destiné à instaurer une réglementation [ou une législation] à géométrie variable, ayant pour effet de suspendre *sine die* l'égalité des citoyens devant la loi. »<sup>24</sup> Le Conseil d'État de juillet 2020 aurait-il oublié cet avertissement du Conseil d'État de 1996 ?

Benjamin Morel

Maître de conférences à l'Université Paris II Panthéon-Assas

Président de l'association Une et Indivisible

---

<sup>22</sup> Conseil d'État, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n° 48, La Documentation française, 1997, p. 52.

<sup>23</sup> Cons. const., décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979, Rec. p. 21, RJC I-73 ; Cons. const., décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, Rec. p. 74, J.O.R.F. du 07.07.2001, p. 10828

<sup>24</sup> Conseil d'État, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n° 48, La Documentation française, 1997, p. 52.