

Fiche n° 5 : Les règles juridiques applicables aux expérimentations conduites par les collectivités territoriales : phase de candidature et phase de mise en oeuvre

Les expérimentations locales sont organisées en deux phases distinctes et successives : une phase de candidature, initiée par les actes de candidature des départements et conclue par la publication d'un ou de plusieurs décret(s) autorisant les départements à expérimenter (A) ; une phase de mise en œuvre des expérimentations au cours de laquelle la collectivité territoriale fixe, par délibération, les dispositions qui vont régir l'expérimentation et déroger aux dispositions législatives et réglementaires nationales (B). Ces actes demeurent soumis au contrôle de légalité du représentant de l'Etat dans le département (C).

1/ La phase de candidature aux expérimentations du RSA et des contrats aidés A/ Les candidatures des départements

La circulaire du 22 août 2007 susmentionnée a rappelé les échéances de calendrier figurant aux articles 21 et 23 de la loi du 21 août 2007 dite loi TEPA, ainsi que les modalités de candidature applicables aux départements volontaires.

Il s'agissait notamment de rappeler que la loi du 21 août 2007 a fixé au **31 octobre 2007** la date limite pour permettre à de nouveaux départements de remettre au représentant de l'Etat dans le département :

- une candidature (une délibération et un dossier) pour expérimenter le RSA pour les bénéficiaires du RMI (article 21. II) ;
- une candidature (une délibération et un dossier) pour expérimenter la simplification de l'accès aux contrats de travail aidés destinés aux bénéficiaires du RMI (article 23).

Au terme de l'article LO. 1113-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la délibération de candidature, qui peut, dans certaines conditions explicitées par la circulaire du 22 août 2007 susmentionnée, être adoptée par la commission permanente du conseil général, doit être motivée. Cette motivation ne peut être constituée par la seule référence à la loi TEPA. Elle peut figurer soit dans le corps de la délibération, soit dans un rapport, visé dans la délibération et annexé à celle-ci.

Le dossier afférent à chaque type d'expérimentation pour lequel le département est candidat doit décrire les expérimentations envisagées, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, les dispositions législatives et réglementaires auxquelles le département entend déroger ainsi qu'un protocole d'évaluation. Il n'y a pas de modèle de présentation de ce dossier, qui est avant tout l'expression du projet du département.

Il convient de souligner par ailleurs que le décret n°2007-1433 du 5 octobre 2007 ouvre aux départements participant à l'expérimentation du RSA la possibilité de mettre en



œuvre des dérogations aux articles R. 262-9 et R. 269-38 du CASF afin de modifier le rythme de liquidation de l'allocation de RMI et ceci, en vue de rendre les revenus des intéressés plus prévisibles en cas d'accès à l'emploi.

S'ils souhaitent mettre en œuvre cette dérogation, les départements candidats à l'expérimentation RSA devront mentionner dans leur dossier de candidature, à remettre avant le 31 octobre, qu'ils souhaitent également conduire cette expérimentation réglementaire modifiant le rythme de liquidation de l'allocation de RMI.

B/ L'examen des candidatures déposés par les départements

Conformément aux dispositions de l'article LO. 1113-2 du CGCT, le préfet doit transmettre au ministre chargé des collectivités territoriales la candidature du département, accompagnée de ses observations.

La délibération motivée portant acte de candidature du département accompagnée du dossier devra en conséquence être communiquée **au plus tard le 9 novembre 2007, délai impératif**, au ministre chargé des collectivités territoriales (DGCL).

Afin d'accélérer l'analyse des dossiers par les administrations centrales, le président du conseil général transmettra, en sus des documents originaux, un exemplaire scanné de sa délibération et de son dossier qui sera adressé, par voie électronique et en amont de la transmission « papier » des documents originaux, à la DGCL (cf. présent timbre) par le « référent expérimentation » que vous avez désigné dans vos services (cf. circulaire du 22 août 2007).

Pour chacune des candidatures transmises et quelle que soit l'expérimentation sollicitée, il appartient au Gouvernement de vérifier que les conditions légales sont remplies et de publier, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer aux expérimentations.

Il est rappelé que l'article 21. II de loi TEPA a prévu un mécanisme de sélection des candidatures déposées au titre de l'expérimentation du RSA. Le nombre des départements qui seront autorisés à conduire effectivement cette expérimentation, est limité à dix. A cet effet, les candidatures des départements remplissant les conditions légales explicitées ci-dessus seront classées par le Gouvernement en fonction du croisement des deux critères fixés par la loi du 21 août 2007 : le potentiel fiscal par habitant en 2007 et le nombre de bénéficiaires du RMI rapporté au nombre d'habitants du département, apprécié au 31 décembre 2006.

Le décret fixant la liste des départements autorisés à expérimenter le RSA et/ou la simplification de l'accès aux contrats aidés devrait être publié au Journal officiel dans le courant du mois de novembre. Cette publication sera signalée aux « référents expérimentation ».

Pour les départements concernés, ce décret viendra ouvrir la période durant laquelle le conseil général est habilité à prendre des actes à caractère général et impersonnel portant dérogation aux dispositions législatives et réglementaires.

Le Gouvernement veillera à ce que la publication de ce décret soit concomitante avec la publication de l'arrêté du ministre chargé de la famille dressant la liste des départements dans lesquels l'Etat pourra conduire l'expérimentation du RSA destinée aux bénéficiaires de l'API (cf. supra).

2/ La phase de mise en œuvre des expérimentations

Dans cette phase, il appartient à chaque département de fixer, par délibération, le régime juridique du dispositif expérimental qu'il souhaite mettre en œuvre et, ce faisant, de déroger aux dispositions législatives et réglementaires (cf. supra).

En raison de leur caractère dérogatoire au droit commun des délibérations locales, ces actes à caractère général et impersonnel obéissent à un régime juridique spécifique (A), qui appelle quelques recommandations qu'il convient de porter à la connaissance du président du conseil général (B).

A/ Le régime juridique des actes des collectivités territoriales portant dérogation aux dispositions législatives et réglementaires

a/ L'adoption de ce type de délibérations obéit au droit commun de la répartition des compétences entre institutions au sein de la collectivité territoriale, à savoir une compétence de principe du conseil général et, sur délégation, de la commission permanente, dans les conditions et limites fixées par le CGCT.

b/ L'article LO. 1113-3 du CGCT fixe trois types d'exigences spécifiques applicables à ces délibérations, mais aussi aux actes qui les modifient au cours de la phase d'expérimentation :

- inclure la liste des dispositions législatives et le cas échéant réglementaires auquel l'acte déroge

La liste des dérogations qui sont ouvertes par la loi pour chacune des expérimentations est rappelée dans la fiche 1 supra de la présente circulaire. L'affichage des dérogations dans la délibération répond à une exigence de clarté et d'accessibilité de la règle de droit fixée dans le cadre expérimental : il permet à chaque bénéficiaire du RMI concerné par l'expérimentation de connaître les dispositions qui lui sont applicables.

- fixer la durée de validité de la délibération

Par dérogation au droit commun de l'entrée en vigueur des actes à caractère général et impersonnel des collectivités territoriales, l'entrée en vigueur de la délibération portant dérogation aux dispositions législatives et réglementaires intervient lors de sa publication au Journal officiel de la République française (JORF).

Un tel acte cesse de produire des effets de droit au plus tard à la fin de la durée de la phase expérimentale soit, pour chacune des expérimentations, trois ans à compter de la publication du décret autorisant le(s) département(s) à expérimenter (cf. supra).

Le conseil général est bien entendu libre de définir, dans sa délibération, une période d'expérimentation plus courte ou de prévoir par une délibération ultérieure une fin anticipée de l'expérimentation.

- Une délibération transmise au représentant de l'Etat dans le département puis publiée au JORF

Par dérogation au droit commun de la publicité des actes à caractère général et impersonnel des collectivités territoriales, la délibération portant dérogation aux dispositions législatives et réglementaires doit faire l'objet, après sa transmission au représentant de l'Etat dans le département, d'une publication au JORF.

Cette procédure exceptionnelle ne s'applique pas aux actes individuels entrant dans le champ de l'expérimentation qui restent soumis aux règles de publicité de droit commun. Elle ne s'applique pas davantage aux délibérations des départements qui ne comporteraient aucune dérogation aux règles nationales et ne feraient que mettre en œuvre des compétences de droit commun du département en matière de RMI ou d'action sociale.

La délibération est publiée au JORF sans contrôle a priori de l'Etat.

Pour éviter que ce mode de publicité exceptionnel n'entraîne de retard dans la publication et donc l'entrée en vigueur des actes des collectivités territoriales, il vous appartient de demander au président du conseil général que ce type de délibération vous soit expressément signalé et que la délibération originale vous soit transmise accompagnée de sa version dématérialisée (sous format Word de préférence). Le référent expérimentation transmettra ensuite cette délibération, par voie électronique et en amont de la transmission « papier » des documents originaux, au ministre chargé des collectivités territoriales (DGCL – cf. timbre) qui s'assurera de la transmission vers le Secrétariat général du Gouvernement, en charge de la publication au JORF.

B/ Quelques recommandations pour l'adoption des délibérations prises au titre de l'article LO. 1113-3 du CGCT

Afin de faciliter le travail des différents intervenants (conseil général, préfet, administrations centrales, Secrétariat général du Gouvernement) et d'accélérer la publication des actes des collectivités territoriales, nous vous invitons à appeler l'attention du président du conseil général sur trois principes à retenir pour l'adoption de ce type de délibérations.

- Une délibération précise :
 - faire référence au cadre expérimental dans les visas : loi TEPA ; décret d'habilitation à expérimenter ;
 - mentionner la durée de validité de l'acte : faire référence à la publication au JORF pour le point de départ et mentionner la date de fin (au plus tard 3 ans à compter du décret d'habilitation à expérimenter) ;
 - mentionner les dérogations législatives et réglementaires.

- Une délibération concise :
 - dans le corps de la délibération, se limiter autant que possible aux dispositions de portée normative, par distinction avec ce qui relève du rapport de présentation ;
 - éviter l'imbrication entre les dispositions portant dérogation au droit national (issues de la loi TEPA) et les dispositions de droit commun qui relèvent du régime de droit commun des actes des départements (articles L. 121-3 et L. 121-4 du CASF).

- Une délibération efficace :
 - signaler à la préfecture le caractère spécifique de la délibération, en faisant référence à la publication au JORF ;
 - transmettre si possible au « référent expérimentation » désigné par le Préfet un exemplaire dématérialisé de la délibération, sous format « Word » pour faciliter les transmissions puis la publication au JORF.

3/ Le régime de contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales portant dérogation aux dispositions législatives et réglementaires

A/ Les actes des collectivités territoriales pris dans le cadre de l'expérimentation demeurent soumis au contrôle de légalité, exercé par le représentant de l'Etat dans le département en application de l'article LO. 113-4 du CGCT. Ce contrôle obéit, sauf dispositions spécifiques signalées ci-après, aux règles du droit commun du contrôle de légalité.

Le régime de ce contrôle de légalité est donc unique, que la délibération locale déroge à la loi ou au règlement. D'une manière générale, les actes portant dérogation à la loi ou au règlement présentent un caractère réglementaire et sont donc susceptibles, en tant que tels, de recours pour excès de pouvoir.

B/ Au-delà des éléments de légalité externe, le contrôle de légalité des actes à caractère général et impersonnels adoptés dans le cadre expérimental, vise à s'assurer que l'acte respecte l'habilitation législative (respect du champ des dérogations ouvertes ; respect

des principes de mise œuvre de l'expérimentation), les exigences de la loi organique (cf point II.B. 1 ci-avant) et, si la loi d'habilitation ne fait pas écran, les normes de valeur supérieure (Constitution, engagements internationaux et communautaires et principes généraux du droit).

C/ L'article LO. 1113-4 du CGCT prévoit une procédure de suspension automatique permettant au préfet d'assortir son recours d'une demande de suspension de l'acte et d'obtenir sa **suspension automatique** pendant une durée maximum d'un mois, délai laissé au tribunal administratif pour statuer sur cette demande.

S'il n'a pas été statué dans ce délai, l'acte redevient exécutoire. Une nouvelle suspension pourra toutefois être demandée par le préfet dans les conditions de droit commun (L. 3132-1 du CGCT).

L'action du préfet ne fait évidemment pas obstacle à un recours déposé par un requérant ayant intérêt à agir sur le fondement du code de justice administrative et accompagné d'une demande de suspension de l'exécution de l'acte contesté.