



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales : *enjeux et perspectives*

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 21004-R1



- Juin 2021 -



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 21004-R1

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales: *enjeux et perspectives*

Établi par

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Noémie ANGEL
Inspectrice
de l'administration

- Juin 2021 -

SYNTHESE

Le projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « projet de loi 4D » prévoit, notamment, d'accroître la capacité des collectivités territoriales à adapter le cadre réglementaire national dans leur champ de compétences. Afin de nourrir les travaux du Parlement et du Gouvernement sur cet aspect du texte, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'IGA, par une lettre de mission en date du 18 janvier 2021, de recenser les prérogatives réglementaires qui pourraient être conférées aux collectivités territoriales et d'identifier les conditions nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement ces responsabilités. Le rapport s'attache à éclairer trois interrogations qui ont été au cœur des entretiens menés avec l'ensemble des personnes rencontrées par la mission tant au niveau national, que local.

1) Qu'est-ce que le pouvoir réglementaire local ?

Le concept de pouvoir réglementaire local reste encore flou pour beaucoup de praticiens du local et la difficulté a été réelle à déterminer précisément les règles nouvelles qui pourraient être définies au niveau territorial.

Or, le pouvoir de fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités qui y recourent quasi-quotidiennement sans avoir pleinement conscience de son usage. Cette prérogative est ancienne, couvre un champ très large (réglementation de l'usage d'un espace avec le plan local d'urbanisme ou le règlement de voirie, définition des modalités d'action de la collectivité comme le règlement d'aides économiques, organisation d'un service public comme le règlement d'assainissement, fonctionnement interne avec le règlement d'une assemblée ou la fixation du temps de travail des agents, pouvoirs de police) et peut prendre des formes multiples (arrêté, délibération...).

Ce paradoxe s'explique par la difficulté des collectivités à appréhender comme un véritable pouvoir des prérogatives fortement encadrées au niveau national par la loi (le pouvoir réglementaire local est subordonné à la loi et résiduel par rapport au pouvoir réglementaire) et remises en cause par les interventions d'autorités normatives supra locales (l'Etat, au premier chef, mais aussi, le droit de l'Union européenne, les recommandations des autorités de régulation). Elle tient, aussi et surtout, au fait que les collectivités raisonnent moins en terme de compétences, que de projets. Dans une approche plus pragmatique que théorique, elles ne questionneront la norme nationale que lorsqu'elle viendra contraindre ou empêcher la concrétisation de ceux-ci ou lorsque les moyens de la mettre en œuvre feront défaut.

2) Que peut-on attendre de l'élargissement du pouvoir réglementaire local ?

Si l'extension du pouvoir réglementaire local semble attendue par les représentants des collectivités territoriales au niveau national, cette adhésion de principe est tempérée par une réelle difficulté des acteurs centraux comme locaux à identifier des leviers d'évolution.

La plupart des responsables locaux n'appréhendent le pouvoir réglementaire local que comme un des outils de l'action publique locale et ne voient pas dans son extension un objectif en soi dont la seule consécration serait de nature à donner sa pleine effectivité au processus de décentralisation. De fait, la portée mais aussi les limites de celui-ci doivent être appréciés au regard des quatre enjeux qui structurent le projet de loi 4 D :

- **Décentralisation** : le pouvoir réglementaire est incontestablement une des conditions de la libre administration des collectivités territoriales et les exemples sont nombreux qui illustrent l'autonomie trop limitée laissée aux collectivités pour exercer des compétences

décentralisées ou fixer les règles, régissant leur organisation et leur fonctionnement internes.

- **Différenciation** : le pouvoir réglementaire local permet de mieux prendre en compte la diversité des territoires. Force est toutefois de constater que les collectivités ont, à ce jour, peu activé les dispositifs permettant, d'ores et déjà, de différencier temporairement l'application de la norme nationale.
- **Proximité** : l'exercice d'un pouvoir réglementaire au niveau local doit permettre de rapprocher la prise de décision de ses bénéficiaires en donnant plus d'autonomie à l'Etat déconcentré et en développant la coopération territoriale entre collectivités. Mais le pouvoir normatif des services déconcentrés de l'Etat reste aujourd'hui encore trop limité. Une gouvernance partagée des politiques publiques peine à se mettre en place du fait de la prégnance du mode de fonctionnement vertical et descendant de certaines administrations comme l'éducation nationale et de la faiblesse des outils confiés aux chefs de file des différentes politiques publiques pour mettre en cohérence les initiatives des acteurs locaux ;
- **Dé-complexification** : en substituant une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée, le pouvoir réglementaire local peut participer au processus de simplification. Mais l'expérience montre que le réexamen des normes existantes est beaucoup plus complexe que la maîtrise des normes nouvelles et que le local n'est pas toujours plus vertueux que le national dans ce domaine.

3) Quels sont les leviers et les conditions nécessaires pour conforter le pouvoir réglementaire local ?

Le rapport plaide, en premier lieu, pour un élargissement du pouvoir réglementaire local et cible des dispositions de nature à renforcer l'autonomie des collectivités et la mise en place d'une plus grande différenciation territoriale, synthétisées dans le schéma ci-dessous.



Source : mission

Le rapport souligne, par ailleurs, la nécessité d'accompagner cet élargissement d'un processus permettant d'en garantir l'effectivité. A cette fin, il suggère de rendre plus lisible l'articulation du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales entre elles. Sans méconnaître l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, il plaide pour une approche souple renforçant les chefs de filât en supprimant notamment l'arrêté préfectoral qui rend exécutoire les schémas régionaux, mais également en ayant plus largement recours à la notion d'autorités organisatrices qui s'accompagne du pouvoir réglementaire correspondant. Afin d'améliorer l'effectivité des nouvelles prérogatives réglementaires qui pourraient être déléguées aux collectivités territoriales, il propose de renforcer certains pouvoirs de police en ouvrant, notamment, au président du conseil régional la possibilité de prendre des mesures, permettant de protéger le domaine de la région.

Constatant la grande précarité du pouvoir réglementaire local par rapport au législateur et à l'exécutif, le rapport recommande de mieux associer en amont les collectivités territoriales à l'adoption des textes les concernant et d'intégrer à l'analyse de l'étude d'impact le respect du principe de libre administration et de subsidiarité normative. S'agissant des normes existantes, il invite à relancer le processus de réexamen en faisant notamment du respect de la libre administration l'un des items de l'évaluation des politiques publiques mais aussi un point de vigilance lors de la codification. Il préconise de confier aux conférences territoriales d'action publique un rôle pour repérer les difficultés réglementaires rencontrés par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences et de les faire remonter au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Enfin, le rapport souligne la nécessité de promouvoir une nouvelle approche normative plus souple et concertée. Celle-ci implique d'accompagner le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités de prérogatives préfectorales accrues. La mission suggère ainsi de renvoyer pour certains textes présentant des enjeux de différenciation locale, le pouvoir réglementaire d'exécution d'une loi au préfet, de prévoir dans les lois et règlements davantage de dérogations selon des circonstances locales précises, d'élargir le rescrit préfectoral aux projets, et surtout d'associer davantage les collectivités à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'Etat au niveau local.

Cette approche doit également conduire à renforcer la place et le rôle du droit souple afin que l'accroissement du pouvoir réglementaire local ne soit pas source de complexité. Il s'agit de substituer des référentiels et des guides à un droit parfois bavard.

Au-delà du droit souple, l'extension du pouvoir réglementaire nécessite une volonté des acteurs de se saisir de cette nouvelle liberté et des moyens mis à leur disposition pour la mettre en œuvre. Une telle évolution implique de mieux former au pouvoir réglementaire local, fonctionnaires de l'Etat comme élus et cadres des collectivités locales.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 :** Mieux associer au processus d'adoption des normes législatives et réglementaires afin de préserver le périmètre du pouvoir réglementaire local..... 52
- Avant même l'adoption d'un texte : associer le plus en amont les collectivités territoriales, les consulter sur l'opportunité d'un texte, les difficultés existantes, les améliorations nécessaires et le niveau d'action des collectivités locales..... 52
- Lors de l'élaboration d'un texte : Publier les projets de lois et règlements sur un espace dédié unique sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr 52
- Une fois le texte élaboré : 52
- Prévoir dans les études et fiches d'impact réglementaire un examen du respect de libre administration et de la subsidiarité normative 52
 - Permettre au CNEN de saisir des experts (fonctionnaires territoriaux, universitaires...) dans chaque domaine..... 52
- Intégrer les enjeux de la préservation du pouvoir réglementaire local à l'étude d'impact juridique réalisée lors de la transposition d'une directive 52
- Recommandation n°2 :** Relancer le processus de réexamen des normes existantes 54
- Faire du respect de la libre administration l'un des items de l'évaluation des politiques publiques 55
 - Vérifier lors de la codification le respect de l'article 72 de la constitution..... 55
 - Ajouter des propos liminaires au CGCT sur les libertés locales 55
 - Confier au CTAP un rôle pour repérer les difficultés réglementaires rencontrés par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences et de faire remonter au CNEN 55
 - Diversifier les ressources mobilisables pour expertiser les normes incompatibles avec le plein exercice des libertés locales. Dans ce cadre solliciter plus systématiquement, les associations de techniciens concernées. 55
- Recommandation n°3 :** Laisser davantage d'autonomie aux collectivités dans la définition des moyens humains et matériels utiles à l'exercice de leurs compétences et dans le cadre des principes, orientations et objectifs déterminés par la loi. 55
- Recommandation n°4 :** Dans les compétences transférées aux collectivités territoriales, limiter les interventions de l'Etat dans le processus de décision comme pour le 1% artistique ou pour les quotas d'entrées dans les formations sanitaires ne donnant pas lieu à un diplôme universitaire. Conférer plus d'autonomie aux collectivités territoriales dans leur fonctionnement notamment en matière de ressources humaines 57

- Recommandation n°5 :** Accroître le pouvoir réglementaire des collectivités locales en matière de ressources humaines en leur permettant d'organiser un « tuilage » lors de la vacance d'un emploi permanent, en facilitant le recrutement des professionnels disposant d'un titre conditionnant l'exercice d'une profession (ex psychologue) et en élargissant les sanctions de premier groupe 57
- Recommandation n°6 :** Favoriser la différenciation normative via le pouvoir réglementaire local :
- * en permettant aux collectivités territoriales de 60
 - compléter les prescriptions fixées au niveau national par des dispositions liées au contexte local 60
 - fixer un objectif mais différencier ses modalités de mise en œuvre en fonction du contexte local..... 60
 - durcir une norme en fonction des circonstances locales 60
 - choisir ou non d'exercer une prérogative réglementaire nouvelle pour accompagner une dynamique locale..... 60
 - appliquer une réglementation nationale à défaut d'exercice du pouvoir réglementaire local pour les plus petites collectivités territoriales..... 60
 - préciser la définition de certaines notions conditionnant l'intervention publique en fonction du contexte local..... 61
- *en facilitant les expérimentations normatives via des appels à manifestation d'intérêt lancés par secteur en lien avec les associations d'élus. Les collectivités volontaires seraient accompagnées dans cette démarche, par l'agence nationale de la cohésion territoriale.....61
- Recommandation n°7 :** Identifier les domaines dans lesquels la notion d'autorité organisatrice permettrait de clarifier l'exercice d'une compétence et s'accompagnerait du pouvoir réglementaire correspondant..... 61
- Recommandation n°8 :** Conforter les chefs de file dans l'exercice de leurs prérogatives :
- préciser que les chefs de file dans le cadre des schémas prescriptifs comme des CTEC ont vocation à orienter et organiser les modalités d'action des autres collectivités dans les champs de compétence relevant de leur responsabilité (substitution d'une logique de conformité à une logique de compatibilité) ; 62
 - supprimer l'approbation par le préfet des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET) en abrogeant les articles L 4251-16 et L4251-7 du CGCT..... 62

Recommandation n°9 :	Renforcer les pouvoirs de police et les moyens de contrôle administratifs à deux niveaux :..... 64 - au niveau du bloc communal..... 62 *en matière de déchets, élargir la liste des agents pouvant être assermentés pour la police des déchets aux gardes champêtres et policiers municipaux. 64 * en matière d'assainissement des eaux usées, autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à définir dans le règlement du service public de l'assainissement collectif des eaux usées des sanctions en cas d'absence de déclaration dans le cadre du règlement de service de l'eau ou de l'assainissement 64 - au niveau régional, confier au président du conseil régional l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région. 64
Recommandation n°10 :	Permettre une nouvelle gouvernance normative au niveau déconcentré en..... 67 - renvoyant le pouvoir réglementaire d'exécution d'une loi au préfet notamment en matière de zonage ;..... 67 - prévoyant dans les lois et règlements davantage de dérogations locales selon les des circonstances locales précises ;..... 67 - élargissant le rescrit préfectoral aux projets ;..... 67 - associant davantage les collectivités locales à l'exercice du pouvoir normatif déconcentrée..... 67
Recommandation n°11 :	Donner aux collectivités davantage de liberté dans la définition de l'organisation et du fonctionnement des instances visant à promouvoir la coopération territoriale (CTAP par exemple) et la démocratie locale (exemple de la commission consultative des services publics locaux). 68
Recommandation n°12 :	Inciter les collectivités locales à se saisir du pouvoir réglementaire local 68 - Développer les formations sur le pouvoir réglementaire local à destination des élus et des fonctionnaires relevant de la fonction publique d'Etat comme territoriale 68 - Réaliser des guides sur le pouvoir réglementaire local. 68
Recommandation n°13 :	Développer le droit souple : 70 - rédiger des normes brèves en précisant les modalités pratiques par des guides, des référentiels ou des lignes directrices 70 - substituer à des réglementations fixant les modalités pratiques de l'exercice d'une compétence un référentiel indicatif constitué en lien avec les associations d'élus et d'experts territoriaux..... 70

SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport.....	8
Introduction	13
1 Un champ très large dont la portée est encore limitée	15
1.1 Une réalité quotidienne des collectivités locales	15
1.1.1 Une prérogative ancienne.....	15
1.1.2 Un pouvoir normatif reconnu juridiquement.....	15
1.1.3 Une modalité usuelle d'exercice des compétences locales.....	18
1.2 Un fort encadrement juridique	21
1.2.1 Des marges d'action réduites.....	21
1.2.2 La nécessité d'articuler les différents niveaux de collectivités territoriales dans l'exercice du pouvoir réglementaire local	25
1.3 Un pouvoir contraint dans son champ et ses modalités de mise en œuvre	26
1.3.1 Une relative précarité juridique.....	26
1.3.2 Des moyens qui ne permettent pas toujours de garantir la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local	30
1.3.3 Une logique normative verticale qui se heurte aux besoins de transversalité des politiques locales.....	31
2 L'élargissement du pouvoir réglementaire local : des enjeux à clarifier	35
2.1 Une large adhésion au principe d'un renforcement du pouvoir réglementaire local que tempère une réelle difficulté à concrétiser sa mise en œuvre au niveau local	35
2.2 Une extension du pouvoir réglementaire local qui doit être mis en perspective avec les quatre enjeux structurant le projet de loi 4 D.....	37
2.2.1 Décentralisation : renforcer la liberté d'action des collectivités territoriales dont le pouvoir réglementaire est l'une des conditions d'exercice.....	37
2.2.2 Différenciation : mieux prendre en compte la diversité des territoires, sans pour autant rompre avec le principe d'égalité sur le territoire de la République	41
2.2.3 Proximité : rapprocher les décisions des acteurs du territoire.....	43
2.2.4 Dé-complexification : substituer une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée.....	46
3 Une évolution à inscrire dans une nouvelle approche normative.....	50
3.1 Conforter et développer le pouvoir réglementaire local.....	50
3.1.1 Préserver le périmètre du pouvoir réglementaire local.....	50
3.1.2 Elargir l'exercice du pouvoir réglementaire local.....	55
3.1.3 Garantir la mise en œuvre effective du pouvoir réglementaire local.....	61
3.2 Mettre en place un système de gouvernance territorial plus coopératif	64
3.2.1 Promouvoir une véritable déconcentration normative, gage d'une meilleure association des collectivités au processus de décision	64

3.2.2	<i>Mieux associer les collectivités territoriales aux décisions dans les champs de compétences imbriqués.....</i>	66
3.2.3	<i>Donner aux collectivités davantage de liberté dans la définition de l'organisation et du fonctionnement des instances visant à promouvoir la coopération territoriale et la démocratie locale.....</i>	67
3.3	Changer de culture normative.....	68
3.3.1	<i>Un besoin d'acculturation au pouvoir réglementaire local</i>	68
3.3.2	<i>Un droit souple vecteur d'efficience normative.....</i>	68
3.3.3	<i>Au niveau national, l'intérêt de « favoriser la substitution du droit souple aux dispositions réglementaires inutilement détaillées ».....</i>	69
3.3.4	<i>Au niveau local, une approche plus agile et innovante de l'exercice des compétences permise par le droit souple.....</i>	69
	Conclusion	71
	Annexes	72
	Annexe 1 : Lettre de mission.....	75
	Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	77
	Annexe n°3 : Bibliographie.....	83
	Annexe n°4 : Tableau des associations de professionnels territoriaux	86

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale prévoit d'accroître la capacité des collectivités territoriales à adapter le cadre réglementaire national dans leur champ de compétences.

Afin de nourrir les travaux du Parlement et du Gouvernement sur ce point, la ministre de la cohésion des territoires a demandé à l'IGA, par une lettre de mission en date du 18 janvier 2021, de recenser les prérogatives réglementaires qui pourraient être conférées aux collectivités territoriales et d'identifier les conditions nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement ces responsabilités.

La mission s'est d'abord efforcée de clarifier le cadre juridique d'un concept qui a donné lieu à un travail doctrinal important, mais pas toujours convergent dans ses conclusions. Elle a recensé les recommandations des rapports de la Cour des Comptes et des inspections générales portant sur la dimension normative de différentes politiques publiques, tiré profit du bilan et des réflexions du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) relatives au processus de simplification et recueilli les avis et suggestions des principales associations d'élus.

Cette première phase a permis de clarifier les enjeux, mais aussi d'identifier les difficultés de ce sujet complexe :

- un raisonnement en termes d'approfondissement et non d'élargissement de la décentralisation dans un cadre constitutionnel constant ; de ce point de vue, la mission s'est attachée à ne retenir que des exemples ayant un impact significatif sur l'exercice de leur compétence par les collectivités ne générant pas de transfert de responsabilités ;
- la capacité, au-delà d'une adhésion au principe d'un accroissement du pouvoir réglementaire local, à incarner un concept qui reste encore flou pour beaucoup de praticiens du local et à déterminer précisément les règles qui pourraient être définies au niveau territorial ; on trouvera dans le présent rapport de nombreuses illustrations de ce que recouvre, très concrètement, cette notion ;
- l'étendue du périmètre de la réflexion qui concerne aussi bien la dimension opérationnelle des politiques publiques que les règles régissant leur organisation et leur fonctionnement internes, le bloc communal que le département et la région ; une approche exhaustive étant de fait impossible, le rapport a fait le choix de formuler des recommandations diversifiées tant par domaine, que par type de collectivité ;
- la nécessité de raisonner non pas en termes de flux (comment faire en sorte que la loi et le décret laissent, à l'avenir, davantage de place au pouvoir réglementaire local ?) mais bien de stock (réexamen des normes existantes) ce qui est un exercice beaucoup plus lourd et complexe ; le rapport souligne que la préservation du pouvoir réglementaire local implique de travailler de façon concomitante sur ces deux aspects ;
- l'inscription de cette ambition dans un contexte normatif évolutif pouvant donner le sentiment aux intéressés que l'objectif d'extension du pouvoir réglementaire était parfois en contradiction avec certains textes législatifs récents ou en cours de discussion qui ont pour effet d'en restreindre le champ. Les situations explicitées dans le présent rapport ont donc été, chaque fois que possible, contextualisées.

Pour mener à bien ce travail d'approfondissement, la mission s'est appuyée sur l'expertise des différentes associations d'élus mais également, de professionnels qui couvrent l'ensemble du champ de l'action publique selon une logique privilégiant une approche sectorielle, disciplinaire ou catégorielle. Elle a également sollicité un certain nombre de directeurs généraux de services, directeurs généraux adjoints et directeurs de collectivités particulièrement impliqués dans ces problématiques.

Le présent rapport s'attache à éclairer trois interrogations.

- Qu'est-ce que le pouvoir réglementaire local ?
- Que peut-on attendre de son élargissement ?
- Quels sont les leviers et conditions de nature à le conforter ?

Sont formulées un certain nombre de recommandations de nature à accroître le pouvoir réglementaire local issues d'une très large concertation menée avec les différents représentants des collectivités et leurs responsables, qui n'ont pas pu, à ce stade, faire l'objet d'une expertise des différents ministères concernés. Elles ont vocation à alimenter les travaux du Parlement et du Gouvernement.

1 UN CHAMP TRES LARGE DONT LA PORTEE EST ENCORE LIMITEE

1.1 Une réalité quotidienne des collectivités locales

Selon Michel VERPEAUX¹ le pouvoir réglementaire se définit comme « *le pouvoir, pour des autorités administratives, d'édicter des règles de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel* ». Le pouvoir réglementaire est un pouvoir normatif dont la reconnaissance est ancienne et dont les traductions en droit sont multiples.

1.1.1 Une prérogative ancienne

La possibilité laissée aux collectivités territoriales de définir des règles de portée générale s'appliquant sur leur territoire dans le cadre de leurs compétences est ancienne. Sous l'ancien régime, les corps municipaux édictaient déjà des règlements de police. A la Révolution française, la possibilité « *sous le nom et l'intitulé de délibération et sauf la réformation s'il y a lieu, par l'administration des départements, (de) faire des arrêtés* »² leur a été reconnue. De même, en 1871, les départements furent dotés d'un pouvoir réglementaire pour statuer « *généralement sur tous les objets d'intérêt départemental* ». La création des régions s'est accompagnée du pouvoir réglementaire correspondant.

Toutefois, l'affirmation d'un pouvoir normatif local s'est longtemps heurtée à la conception unitaire de l'Etat, l'indivisibilité de la République s'accompagnant de celle du pouvoir normatif³. La capacité d'édicter des actes à portée générale a ainsi tardé à être qualifiée de « *pouvoir réglementaire local* ». Outre de nombreux débats universitaires sur le sujet, les parlementaires eux-mêmes étaient partagés sur une telle dénomination (cf débat parlementaire en amont de la révision constitutionnelle de 2003). Comme le souligne Géraldine CHAVRIER « *ce n'est donc pas la possibilité de disposer d'une parcelle de puissance publique qui pose problème mais le fait qu'on qualifie de « pouvoir » cette parcelle car l'expression est réservée à l'usage de ceux qui exercent des missions de souveraineté nationale* »⁴.

Cette réticence initiale apparaît d'autant plus surprenante que la liberté normative des collectivités locales a été affirmée tant par la loi, que par la jurisprudence avant d'être consacrée par la révision constitutionnelle de 2003.

1.1.2 Un pouvoir normatif reconnu juridiquement

1.1.2.1 Des bases législatives et jurisprudentielles

Différents fondements législatifs et jurisprudentiels conduisent à reconnaître un pouvoir réglementaire au profit des collectivités. Toutefois, en l'état du droit, ce pouvoir n'est ni général, ni autonome. Une typologie des sources du pouvoir réglementaire local permet de mieux appréhender le cadre de son exercice.

¹ VERPEAUX Michel, *Dictionnaire de la culture juridique* sous la direction de Denis ALLAND et Stéphane RIALS, PUF 2003

² Article 1946 loi 19 juillet 1971

³ MATHIEU B. et VERPEAUX M., *Droit constitutionnel*, 2004, PUF, p. 680. Pour ces auteurs : « l'indivisibilité signifie, dans un Etat unitaire, l'unité du pouvoir politique et au-delà, du pouvoir de créer du droit. L'indivisibilité est celle du "pouvoir normatif" qui ne peut émaner que de l'Etat »

⁴ CHAVRIER Géraldine, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ collection Systèmes, 2011

1.1.2.1.1 Pour les communes, un pouvoir réglementaire large dans le cadre de la clause générale de compétence

Il se fonde sur les dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel : « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». La clause générale de compétence permet à une commune d'adopter tout acte réglementaire, présentant un intérêt public local⁵. Ce pouvoir réglementaire fondé sur la clause générale de compétence est encadré. Il doit ainsi respecter les lois et règlements, et ne pas empiéter sur les compétences des autres collectivités publiques⁶.

1.1.2.1.2 Pour l'ensemble des collectivités locales, un pouvoir réglementaire spécifique s'exerçant dans le cadre d'une compétence déterminée

Les collectivités locales disposent de pouvoirs réglementaires spécifiques déterminés par la loi dans le cadre d'une compétence donnée. C'est, par exemple, le cas lorsque le législateur confie aux régions, sans autre précision, ni renvoi à un décret d'application, la responsabilité de distribuer des aides aux entreprises dans le cadre de leur compétence dans le champ du développement économique. Celle-ci se traduit par l'adoption de règlements d'intervention fixant les règles d'éligibilité aux concours régionaux pour les entreprises du territoire.

1.1.2.1.3 Des prérogatives réglementaires inhérentes à l'organisation des services des collectivités territoriales

A l'instar des chefs de service de l'administration de l'Etat, les collectivités territoriales disposent également d'un pouvoir pour déterminer les règles régissant leur fonctionnement interne, l'organisation des services ou le recrutement et la gestion de leur personnel. Les règlements intérieurs précisent, ainsi, conformément aux articles L. 2121-19, L. 3121-8 et L4132.6 du CGCT, la fréquence et les règles de présentation et d'examen des questions ayant trait aux affaires de la collectivité. Dans sa décision du 14 janvier 1999, le juge constitutionnel a ainsi censuré le législateur qui « *en imposant aux débats de la commission permanente le principe de publicité, plutôt que de la laisser au règlement intérieur du conseil régional le soin de déterminer cette règle de fonctionnement* », restreignait la libre administration d'une collectivité territoriale.

Transposant aux collectivités territoriales la jurisprudence JAMART⁷, le Conseil d'Etat leur a ainsi reconnu le pouvoir de fixer les règles régissant les services publics qu'elles créent (CE, 1978, IMBERT), ou encore l'élection des représentants du personnel de la collectivité au sein des comités d'hygiène et de sécurité dans le silence de la loi (CE, Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise 1985). Les collectivités locales bénéficient aussi d'une liberté de recrutement et de gestion de leurs personnels mais celle-ci s'exerce dans le respect des règles statutaires législatives et ne doit pas concurrencer le pouvoir exécutif national (Cons. const., 20 janv. 1984, déc. n° 83-168 DC).

1.1.2.1.4 Des pouvoirs de police qui revêtent une forte dimension réglementaire

Le pouvoir de police constitue l'une des traductions les plus anciennes du pouvoir réglementaire local. Il a pour objet d'assurer le maintien de l'ordre public c'est-à-dire la sécurité publique, la tranquillité publique et la salubrité publique ainsi que le « bon ordre ». Il est exercé

⁵Tel est le sens de l'arrêt Commune de Mons-en-Barœul de 2001 ; dans lequel le Conseil d'Etat reconnaît au conseil municipal, sur le fondement de la clause de compétence générale, le pouvoir d' « *instaurer une aide sous forme d'allocation sous condition de domicile et de revenus affectée en priorité à l'apurement des sommes dues aux divers organismes publics ou concessionnaires intervenant en matière d'habitation dans la commune* ».

⁶ CE, 9 juillet 1965, POUZENC et; CE, Commune de Longjumeau c/WILTZER, 2 avril 1993

⁷ CE, 7 février 1936 JAMART

non pas par l'assemblée délibérante, mais par l'autorité exécutive (par exemple le maire). Le maire est le principal bénéficiaire de ces prérogatives (cf. schéma ci-dessous). Il détient :

- Un pouvoir de police administrative générale défini à l'article L2212-2 du CGCT. C'est un pouvoir personnel qu'il exerce au nom de la commune sous le contrôle du préfet et qui lui permet d'édicter des mesures réglementaires et individuelles.
- Des pouvoirs de polices spéciales qui se distinguent du pouvoir de police générale soit par leur finalité, soit par les procédures spécifiques, soit par l'autorité qui la détient. Ces pouvoirs sont définis par l'article L5211-9-2 du CGCT et peuvent être transférés à un établissement public de coopération intercommunale. Les pouvoirs de police spéciales font l'objet d'un texte d'habilitation spécifique.

Le président du conseil départemental dispose également en matière de routes et d'espaces naturels de pouvoirs de police spéciales. Si une police spéciale est exercée, le maire doit s'abstenir de prendre des mesures allant à son encontre. Il peut toutefois, si les circonstances locales le justifient, « *prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses* » (CE, 18 avril 1902, commune de Nérès-les-Bains). Le Président du Conseil régional ne bénéficie pas, à ce jour, de pouvoirs de police.

1.1.2.2 Une reconnaissance constitutionnelle en 2003

La révision constitutionnelle de 2003⁸ consacre le pouvoir normatif local en affirmant trois principes essentiels : la subsidiarité normative, l'existence d'un pouvoir réglementaire local, la possibilité d'expérimentation normative prévue, expressément, par l'article 72 alinéa 3 de la Constitution.

1.1.2.2.1 La subsidiarité

En vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « *ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble de leurs compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Le législateur est donc invité à décentraliser selon une logique d'efficacité. Les collectivités territoriales doivent exercer un pouvoir normatif dans la mesure où l'Etat n'est pas en capacité d'agir de manière plus efficace.

1.1.2.2.2 La reconnaissance du pouvoir réglementaire local dans la Constitution

Le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, dispose que « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Cet alinéa, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2003 qui a ajouté la mention du pouvoir réglementaire, a introduit une double évolution, qui est toutefois restée essentiellement symbolique. D'une part, il reconnaît formellement l'existence d'un pouvoir normatif local, rompant avec la vision unitaire du pouvoir normatif, qui découle de l'article 21 de la Constitution. D'autre part, il établit formellement un lien entre la libre administration et le caractère local de l'exercice du pouvoir réglementaire. Ce faisant, il s'inscrit en cohérence avec des jurisprudences, tant constitutionnelles⁹, qu'administratives¹⁰.

⁸ L. const. n° 2003-276, 28 mars 2003, art. 5

⁹ Cons. const., 17 janv. 2002, déc. n° 2001-454 DC,

¹⁰ CE, 5 oct. 1998, *Cne Longjumeau* : *JurisData* n° 1998-853481 : le juge administratif a reconnu aux collectivités territoriales le pouvoir de définir, par voie de dispositions de portée générale, les orientations ou les règles sur la base desquelles elles entendent exercer un pouvoir discrétionnaire qu'elles tiennent de la loi ou d'un règlement, à condition qu'aucune atteinte ne soit portée par ces dispositions à l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires en vigueur. C'est ainsi que le Conseil d'État a admis qu'une commune pouvait déterminer les critères sur la base desquelles elle entendait exercer le

1.1.2.3 L'expérimentation normative

La révision constitutionnelle donne un double fondement à l'expérimentation :

- Le nouvel article 37-1 consacre la jurisprudence antérieure¹¹ et précise que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».
- Le nouvel alinéa 4 de l'article 72 dispose 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 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* ».

La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 définit les modalités de mise en œuvre de ce dispositif¹². L'expérimentation se caractérise par une durée et un objet limités. Elle ne doit méconnaître, ni la répartition des compétences, ni le principe d'égalité.

1.1.2.3 Une assise européenne

La Charte européenne de l'autonomie locale, entrée en vigueur le 1er septembre 1988 et ratifiée par la France le 17 janvier 2007, porte une approche extensive de la décentralisation, incluant le pouvoir réglementaire : « *Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* ». A l'article 4-4, elle souligne que les compétences confiées à ces autorités doivent être « *pleines et entières* ».

1.1.3 Une modalité usuelle d'exercice des compétences locales

Comme le souligne Jean-Éric SCHOETTL¹³, « *les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales* ». Le pouvoir réglementaire local est au cœur de l'exercice des compétences, les collectivités locales y ont recours quasi quotidiennement sans nécessairement avoir pleinement conscience de son usage.

1.1.3.1 Un pouvoir normatif multiforme

Un acte réglementaire se traduit par l'édition de nombreux actes. Il peut ainsi prendre plusieurs formes :

- un arrêté lorsqu'il est pris par l'exécutif de la collectivité (maire, président du Conseil départemental, président du Conseil régional, président d'un établissement public de

pouvoir, qu'elle tenait de l'article R. 449-1 du Code de la construction et de l'habitation, de proposer des candidats à l'attribution de logements pour lesquels elle a conclu une convention de réservation avec un organisme d'HLM

¹¹ CC, 28 juillet 1993, n° 93-322 DC) et administrative (CE, AG, 24 juin 1993, n° 353605, GACE, 3e ed., n° 22, p. 245 ; CE, 18 décembre 2002, Conseil national des professions de l'automobile e.a., n° 234950, Rec.)

¹² Codifié dans le troisième chapitre du titre unique du livre 1er de la première partie du CGCT, art. LO 1113-1 et s

¹³ SCHOETTL Jean Eric, « Le conseil constitutionnel et la Corse », *AJDA* 2002 »

coopération intercommunale (EPCI), président d'un centre communal d'action sociale (CCAS)...). C'est notamment le cas en matière de police ;

- une délibération lorsqu'il est adopté par une assemblée délibérante (Conseil municipal, Conseil départemental, Conseil régional, Conseil communautaire, Conseil métropolitain, Conseil d'administration du CCAS...).

Il peut prendre la forme d'un règlement déterminant par exemple :

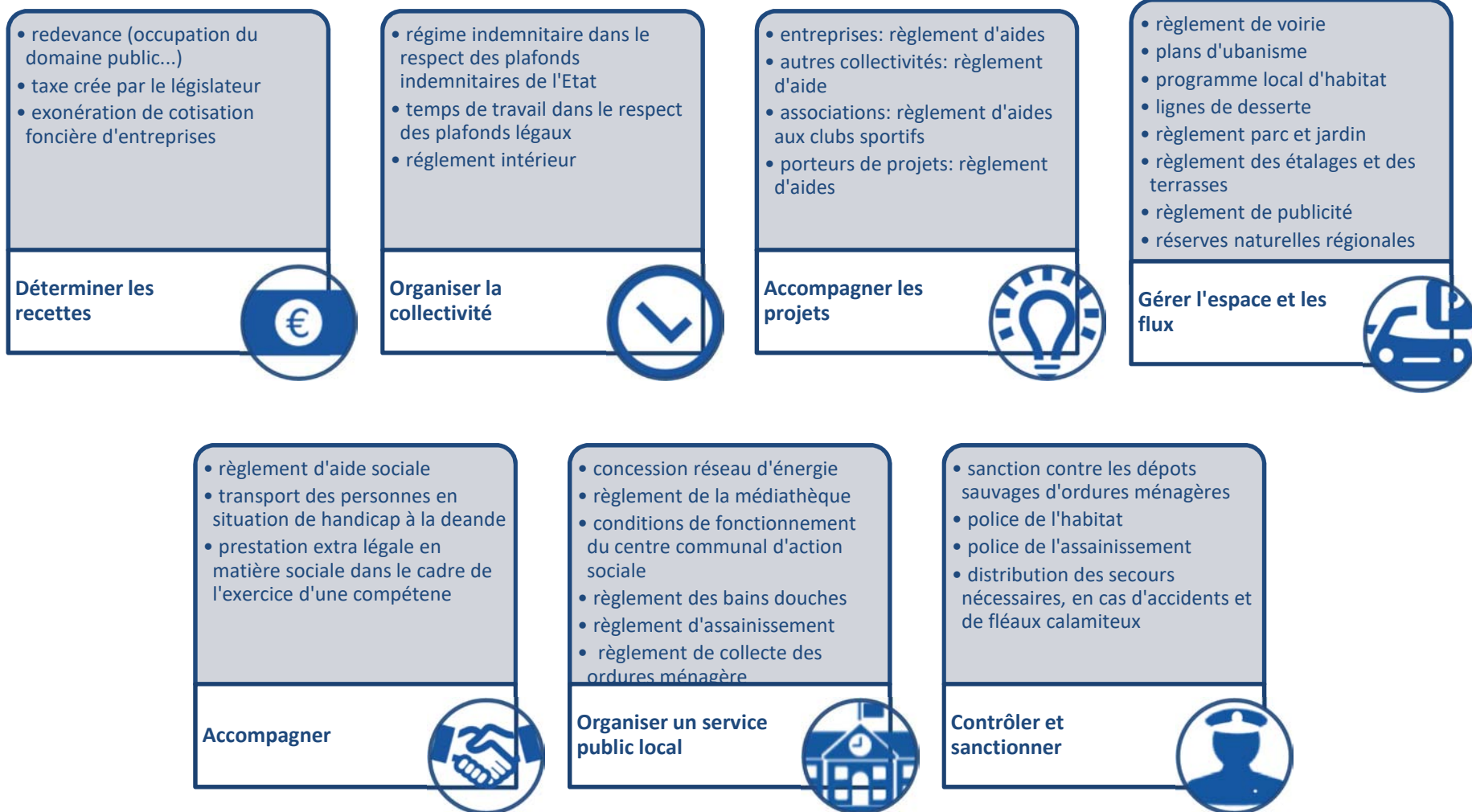
- l'usage d'un espace : règlement des parcs et jardins, marchés ou le règlement de voirie communale¹⁴ par exemple ;
- les modalités d'action de la collectivité locale : règlement d'aide aux communes, règlement d'aides sociales, cadres d'interventions pour le versement de subventions... ;
- le fonctionnement interne de la collectivité : règlement d'une assemblée, régime de temps de travail ;
- les règles générales liées au fonctionnement du service dans le cadre d'une délégation de service public : à titre d'illustration, dans une délégation de service public sur un réseau de chaleur et de froid, la collectivité est habilitée à définir le périmètre de distribution du réseau de chaleur.

De nombreux documents et plans emportent des dispositions réglementaires comme le plan local d'urbanisme. De même, des documents contractuels peuvent comporter des clauses réglementaires. Le plan local d'urbanisme par exemple permet d'orienter l'aménagement du territoire en mettant en cohérence ses différents enjeux (habitat, mobilité, activités économiques, environnement...). Ses prescriptions s'imposent aux travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, ainsi que, le cas échéant, aux ouvertures d'installations classées appartenant aux catégories visées par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

L'examen du pouvoir réglementaire local existant met en lumière la diversité de son périmètre matériel. Le schéma suivant illustre cette réalité à travers quelques exemples.

¹⁴ C'est un document spécialement élaboré pour une commune, applicable sur ses voies communales (VC) et, en partie, sur ses chemins ruraux (CR) qui concerne exclusivement la protection du domaine public routier communal hors et en agglomération. Il se présente sous la forme d'un arrêté municipal qui rend applicable, d'une part, des décisions relevant de la compétence du maire, d'autre part, les dispositions relatives aux travaux affectant le sol et le sous-sol des voies communales, déterminées par le conseil municipal.

Schéma n°2 : QUELQUES EXEMPLES DE LEVIERS D'ACTION REGLEMENTAIRES



Source : mission

1.1.3.2 Un reflet du degré de décentralisation

Le pouvoir réglementaire concerne l'ensemble des collectivités dans leur champ de compétence mais c'est au niveau du bloc communal qu'il est le plus développé. Cette situation tient, d'abord et avant tout, à l'histoire de la décentralisation, les libertés locales se sont d'abord affirmées au niveau communal et plus récemment au niveau régional et intercommunal. Les compétences historiques de la commune comme l'urbanisme se caractérisent par un degré élevé de décentralisation. Le Maire est également titulaire d'un pouvoir de police général qui lui confère des prérogatives réglementaires très larges, le président du conseil départemental et de l'établissement public de coopération intercommunale ne disposant que de pouvoirs de police spéciale.

Le pouvoir réglementaire reflète également la volonté du législateur de laisser aux collectivités territoriales une plus ou moins grande liberté d'administration suivant les politiques publiques. S'il traduit en matière de voirie pour les communes ou d'économie pour les régions un niveau élevé de responsabilité locale, il met en exergue pour le social dans les départements, une décentralisation de gestion plus que de décision (cf encadré) qu'illustre bien la portée réglementaire limitée du règlement social.

Encadré n°1 : Un règlement social, à la portée réglementaire limitée

Dans deux décisions du 29 mai 2019, le Conseil d'Etat a précisé la portée limitée du règlement départemental d'aide sociale. L'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles dispose en effet que « *dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département* ».

Il résulte de ces dispositions que le département a l'obligation de verser celles des prestations d'aide sociale que la loi met à sa charge à toute personne en remplissant les conditions légales.

- Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminées par les lois et décrets qui les régissent, **le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables.**
- En l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut préciser les critères au vu desquels il doit être procédé à l'évaluation de la situation des demandeurs, **il ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes** qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables.
- Enfin, pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon lesquelles ces prestations sont accordées.
- Plus précisément, dans le cas d'une prestation légale ne définissant pas les conditions d'attribution et de montant, le département « *ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables* ».

Source : mission

1.2 Un fort encadrement juridique

1.2.1 Des marges d'action réduites

1.2.1.1 Un pouvoir réglementaire local subordonné à la loi

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». Le pouvoir réglementaire s'exerce dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales par la loi. Ce rapport de subordination à la loi n'est pas sans conséquences :

- Sur la forme : le pouvoir réglementaire doit emprunter des formes déterminées par la loi (délibération, ou arrêtés des exécutifs locaux).
- Sur le fond :
 - le pouvoir réglementaire est limité dans son champ par le périmètre de la compétence concernée. Celle-ci ne saurait se limiter au seul pouvoir de fixer les modalités d'application d'une loi. Le législateur doit préciser le rôle effectif de la collectivité dans le domaine considéré ;
 - le pouvoir réglementaire n'intervient que sur des questions non légiférées, pour préciser ou compléter les conditions d'exercice des compétences locales ;
 - il ne dispose d'aucun domaine réservé susceptible de faire obstacle à l'intervention du législateur.

Comme le souligne Géraldine CHAVRIER¹⁵, « *il n'y a donc pas d'hypothèses de pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la loi. Autrement dit, en l'état du droit, le pouvoir réglementaire local est subordonné à l'expression de la souveraineté qu'elle prenne la forme de la constitution ou d'une loi.* ».

1.2.1.2 Un pouvoir local résiduel par rapport au pouvoir réglementaire d'exécution du Premier ministre

Le Premier ministre dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois au titre de l'article 21 de la constitution¹⁶. Toutefois en vertu de l'article 34 de la Constitution, il ne peut intervenir, dans les domaines de compétence des collectivités territoriales sans habilitation préalable du législateur. La jurisprudence lui reconnaît la possibilité d'apporter des précisions nécessaires à la loi sans lesquelles la loi ne peut être appliquée (CE, 9 octobre 2002, Fédération des services des départements et des régions CGT-FO).

Il appartient au législateur, dans chaque texte particulier, de définir précisément :

- le périmètre d'intervention des décrets d'application des lois touchant aux compétences locales dans le respect du principe de libre administration (CC, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains). Aucun décret autonome du Premier ministre ne saurait ainsi « *confier de sa propre initiative aux collectivités territoriales, le soin de fixer tout ou partie de ses modalités d'application : il doit y être habilité par la loi, car une telle possibilité touche à la libre administration des collectivités territoriales et à leurs compétences* » (CE, sect. intérieur, avis, 15 nov. 2012).
- les règles dont l'édiction est confiée aux collectivités territoriales. Celles-ci doivent :
 - respecter les décrets d'application du Premier ministre dûment habilité par la loi (CE, 1er avril 1996, Département de la Loire) ;
 - intervenir après la mise en place du cadre général dont la détermination est renvoyée par la loi au décret ;
 - être suffisamment précises. Le juge administratif estimant que face à des dispositions législatives trop imprécises habilitant les collectivités territoriales à édicter des normes, le pouvoir réglementaire national est fondé à intervenir (CE, avis, 20 mars 1992, n° 131852, Préfet du Calvados). Il s'agit d'une limite jurisprudentielle très forte qui permet à l'exécutif de faire

¹⁵ CHAVRIER Géraldine, Le pouvoir normatif local : enjeux et débats, LGDJ collection Systèmes, 2011

¹⁶ Dans sa décision 87-237 sur la loi de finances pour 1988, le Conseil constitutionnel a précisé que « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ; qu'il appartient au pouvoir réglementaire, dans le respect des principes posés par la loi, d'assurer leur mise en œuvre ». Le Premier ministre, dispose donc d'un pouvoir de droit commun en matière d'exécution des lois.

obstacle à l'habilitation explicite des collectivités locales par le législateur. Il est permis de se demander, au regard de l'évolution de la doctrine du Conseil d'Etat, si une telle position serait aujourd'hui maintenue.

1.2.1.3 Des possibilités de différenciation normatives qui doivent être conciliées avec les exigences inhérentes au principe constitutionnel d'égalité

Par nature le pouvoir réglementaire local peut contribuer à une territorialisation de la norme avec une adaptation des règlements adoptés en fonction des circonstances locales. Dans son avis sur la différenciation territoriale de 2017, le Conseil d'Etat rappelle ainsi que « *Dans le cadre des politiques publiques que mettent en œuvre les collectivités territoriales, il est souvent possible de caractériser, au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, des différences de situation justifiant, dans le respect du principe d'égalité, des règles différentes d'exercice des compétences.* ». Les critères de distinction peuvent être démographiques ou tirés du type d'urbanisation de la commune, démographiques, ou sociaux ou même se combiner entre eux.

Cette différenciation normative ne doit pas toutefois conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par suite, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent varier sur l'ensemble du territoire de la République¹⁷. Dans ce cadre, le pouvoir réglementaire local ne doit pas méconnaître le principe d'égalité.

Le Conseil d'Etat, dans son avis de 2012 sur le pouvoir réglementaire local, a précisé la portée de cette garantie constitutionnelle. « *L'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité.* ». En effet « *Le principe d'égalité ne s'impose pas avec la même intensité selon les domaines, car ceux-ci ne bénéficient pas tous de la même protection constitutionnelle. Aussi le principe d'égalité permet-il à la loi, selon les matières, d'attribuer aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire (dont l'étendue potentielle varie elle-même selon la matière), ou seulement un pouvoir de gestion, voire s'oppose à l'attribution de quelque pouvoir que ce soit.* »

Deux conditions doivent être réunies lorsque le législateur attribue aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire d'adaptation de la norme nationale pour ne pas méconnaître le principe d'égalité :

- la modulation locale dans l'application d'une norme législative doit reposer sur une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou sur une raison d'intérêt général ;
- la différence de traitement en résultant doit être en rapport direct avec la ou les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire.

En effet, le principe constitutionnel d'égalité, applicable aux collectivités territoriales « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ...* »¹⁸.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a admis, dans sa décision sur la prestation spécifique de dépendance de 1997 le principe d'un renvoi au pouvoir réglementaire local dans le domaine de la solidarité nationale, dès lors que le gouvernement avait fixé les règles essentielles d'attribution.

¹⁷ Conseil constitutionnel, décision - n° 84-185 DC du 18 janvier 1985 sur la loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales; - n° 93-329 DC du 13 janvier 1994 sur la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales

¹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 91-291 DC du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France

En matière d'ordre public, il a validé dans sa décision de 2002 sur la loi de programmation sécurité intérieure que les modalités juridiques et financières permettant aux collectivités territoriales qui le souhaitent de participer à la construction ou à la rénovation d'immeubles destinés à être mis à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police nationale ou de la gendarmerie nationale puissent varier d'un territoire à l'autre. Le Conseil constitutionnel apprécie ainsi dans chaque champ, l'intérêt national de mesures identiques sur tout le territoire.

1.2.1.4 Des espaces d'autonomie réels mais circonscrits

Si le cadre juridique semble laisser peu d'autonomie au pouvoir réglementaire local, il existe un espace « interstitiel » d'exercice du pouvoir réglementaire local. Sans être exhaustifs, plusieurs cas de figure se détachent :

- **La norme locale peut définir les modalités d'application d'une règle nationale** dans deux hypothèses :
 - le législateur a renvoyé directement aux collectivités locales les mesures d'application de la loi. Le Conseil constitutionnel estime en effet que l'article 72 de la Constitution permet au législateur de « *confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi* » (CC 17 janvier 2002 DC 2001-454) ;
 - lorsque la loi régissant une compétence locale n'a pas renvoyé à un décret d'application : le juge administratif considère alors qu'elle habilite indirectement une collectivité territoriale à arrêter elle-même les règles qu'appelle l'exercice de cette compétence, dans la mesure où aucun décret n'est nécessaire (CE, Ass, 2 décembre 1994, Commune de Cuers).
- **La norme locale peut, dans le respect de l'ordonnancement juridique, venir compléter les modalités fixées par décret** lorsque la loi n'a pas réparti « *de façon étanche les règles confiées au décret et celles confiées aux collectivités territoriales* »¹⁹.
 - **La norme locale peut permettre d'adopter des conditions plus favorables** que le montant minimal national : lorsque les conditions et les montants des prestations sociales sont déterminés par les lois et décrets, le département ne peut ainsi édicter que des dispositions plus favorables et ne saurait fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéficiaire des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables (CE 28 nov. 2014, n° 365733, Dpt de Tarn-et-Garonne).
 - **La norme locale peut renforcer des obligations fixées au niveau national dès lors que les circonstances locales le justifient** : c'est le cas en matière de police, où le maire peut renforcer ou aggraver de mesures de restriction nationale répondant à une nécessité d'ordre public²⁰. Celui-ci peut imposer une limite de vitesse de circulation à 30 km/h, qui est plus contraignante que la limitation à 50km/h habituellement imposée en ville, mais ne peut, à l'inverse, autoriser une vitesse de 60km/h.
 - **La norme locale peut permettre d'adapter au contexte local une règle nationale** : dans certaines zones, le PLU peut comporter des prescriptions particulières en fonction du territoire. Dans les zones à protéger pour la qualité de leur paysage il peut ainsi déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de constructions résultant du coefficient d'occupation du sol pour l'ensemble de la zone pourront être transférées afin de favoriser un regroupement de constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

¹⁹ Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, intervention au Sénat de Jean Éric SCHOETTI, 2014

²⁰ Conseil d'Etat ord., 22 mars 2020, Syndicat des jeunes médecins, AJDA 2020.851

- **La norme locale peut permettre de mettre un œuvre sur un territoire un dispositif national conditionné à l'adoption d'une délibération.** L'Etat crée un outil et laisse aux collectivités locales la décision d'y recourir ou non selon les problématiques de leurs territoires. A titre illustratif, afin de lutter contre les marchands de sommeil notamment et garantir la qualité des logements, le conseil municipal ou l'établissement public de coopération intercommunale peut par délibération exiger lors de la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant, la délivrance d'un permis de diviser (article L111-6-1-1 et L111-6-1-2).
- **La norme locale peut permettre de déroger à la règle nationale lorsque le décret prévoit ce cas de figure.** Par exemple dans les bassins d'emplois à redynamiser, l'article 1466 A1 quinquies A du code général des impôts prévoit une exonération de contribution foncière des entreprises, sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI.

1.2.2 La nécessité d'articuler les différents niveaux de collectivités territoriales dans l'exercice du pouvoir réglementaire local

Le législateur doit définir l'articulation du pouvoir réglementaire entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Dans ce cadre, il doit respecter les principes suivants :

- **Le respect des compétences dévolues à une catégorie de collectivités** dans la mesure où l'objet de la loi n'est pas de lui retirer une compétence ou de la transférer à une autre catégorie de collectivité territoriale.
- **L'interdiction de tutelle d'une collectivité locale** sur une autre qui résulte du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Pour le Conseil d'Etat s'appuyant sur la décision de 2010 du Conseil constitutionnel²¹ : « *Tel serait le cas si le législateur conférait à une collectivité un pouvoir d'opposition, de réformation ou de substitution, en matière réglementaire, à l'égard d'une autre ; ou subordonnait l'exercice du pouvoir réglementaire d'une collectivité à l'approbation d'une autre ; ou s'il permettait à une collectivité d'enjoindre à une autre de réglementer ; ou s'il habilitait une collectivité à prescrire à une autre telle ou telle règle de procédure ou de fond pour l'élaboration de sa réglementation locale* ».

En revanche, ce principe ne s'oppose pas à ce que le législateur subordonne l'exercice d'une compétence à **un rapport de compatibilité** avec les règles édictées par la collectivité territoriale investie de la compétence à titre principal dès lors que les documents de rang supérieur ne fixent pas de règles d'une précision telle qu'ils déterminent nécessairement le contenu des documents de rang inférieur. La norme de niveau inférieur peut ainsi préciser, ou compléter la norme fixée au niveau supérieur voire l'adapter si la contrariété avec cette norme n'est pas assez grave pour compromettre la cohérence de celle-ci ou pour remettre en cause ses options fondamentales (CE, 3 avril 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Assoc pour la protection de l'environnement de Chateauneuf-de-Grasse*).

L'articulation entre pouvoirs réglementaires locaux peut également s'inscrire dans le cadre :

- **D'une délégation de compétences** prévue à l'article L. 1111-8 du CGCT, et permettant à une collectivité territoriale de déléguer par convention à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre l'exercice d'une compétence dont elle est attributaire. Une telle délégation de compétence peut s'accompagner de la délégation du pouvoir réglementaire correspondant.

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, cons. 22

- **De la reconnaissance de la qualité d'autorité organisatrice** chargée d'organiser de manière exclusive²² sur un périmètre donné l'exercice d'une compétence. Celle-ci concerne trois champs : l'électricité et le gaz (article L. 2224-31 du CGCT) et la mobilité (loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités)²³.

En revanche, la **qualité de chef de file** confiée par la loi à une collectivité afin d'« *organiser les modalités de l'action commune* » de plusieurs collectivités, au sens de l'article 72 de la Constitution, ne saurait lui conférer un pouvoir de décision pour déterminer seule cette action commune (CC n° 2008-567 du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, cons 30 à 33). Il s'agit d'une limite juridique lourde d'incidence opérationnelle car comme le soulignait le professeur Jean-Bernard AUBY²⁴ « *il paraît assez évident que la compétence pour organiser les modalités d'action commune doit nécessairement inclure peu ou prou la possibilité de poser des normes réglementaires* ».

1.3 Un pouvoir contraint dans son champ et ses modalités de mise en œuvre

L'exercice du pouvoir réglementaire se heurte dans sa pratique à des limites tant juridiques qu'opérationnelles.

1.3.1 Une relative précarité juridique

1.3.1.1 Des garanties juridiques faibles

Le pouvoir réglementaire local est précaire, en droit, c'est à dire révoquant par la loi. Surtout, l'analyse du cadre juridique met en lumière le caractère circonscrit et supplétif du pouvoir réglementaire local face au législateur et au pouvoir réglementaire du Premier ministre, caractérisant ainsi sa dimension subordonnée. La dimension inachevée et incomplète du pouvoir réglementaire est d'autant plus prononcée qu'il n'existe pas véritablement de protection du domaine du pouvoir réglementaire local que ce soit :

- **En amont**, lors de la préparation du décret : la question de l'empiètement sur la libre administration est rarement soulevée tant dans les études d'impact de la loi que dans les fiches d'impact réglementaire qui exposent les incidences financières et techniques ; seul le conseil national d'évaluation des normes à travers l'examen de l'incidence financière, dans ses considérants, soulève parfois ce motif. Il ne s'agit toutefois pas de sa finalité première qui est d'évaluer les normes réglementaire et d'apprécier si leurs conséquences matérielles, techniques ou financières ne sont manifestement disproportionnées au regard de leurs objectifs²⁵.

²² En un lieu donné, il n'existe toujours qu'une seule AOM au niveau local. Il s'agit donc d'une compétence exclusive. Cette compétence est exercée par les EPCI à fiscalité propre : métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes ou un syndicat mixte. La Région peut être aussi AOM au niveau local par substitution d'une communauté de communes lorsque cette dernière n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM dans les délais imposés par la loi (voir le cas des communautés de communes).

²³ En matière d'électricité : l'autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE) négocie et conclut les contrats de concession en matière d'électricité sur la base d'un modèle national. Elles déterminent par exemple dans ce cadre la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser sur le réseau (développement, raccordement, enfouissement) selon les zones concernées. En matière de transport : l'autorité organisatrice de mobilité (AOM) est chargée d'organiser la mobilité sur son territoire en fonction des besoins locaux. Il lui revient d'assurer « la planification, le suivi et l'évaluation de la politique de mobilité sur son territoire » ; et d'organiser des services de mobilité en concourant au développement de pratiques de mobilité plus durables et solidaires. En aucun cas, l'AOM n'a l'obligation de mettre en place des services pour lesquels elle est compétente mais dispose d'un pouvoir réglementaire dans les services qu'elle met en place.

²⁴ AUBY Jean-Bernard., *La décentralisation et le droit*, 2006, LGDJ., Systèmes,

²⁵ La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics

- **En aval**, comme le souligne B.FAURE²⁶, « *en vertu de sa technique de l'écran législatif, le juge administratif n'examinera pas la constitutionnalité des décrets dès lors qu'une loi s'interpose entre eux et la Constitution, comme c'est systématiquement le cas en droit des collectivités territoriales en vertu du principe de libre administration.* ».

La réforme constitutionnelle de 2003 n'a pas modifié l'ordonnement juridique existant, en écartant l'idée de confier l'application des lois au pouvoir réglementaire local « à l'exclusion de celui du Premier ministre »²⁷. Ainsi rien n'empêche l'exécutif, de continuer de déterminer les modalités d'exécution des lois que les collectivités territoriales mettent en œuvre²⁸.

1.3.1.2 Un périmètre instable, limité et concurrencé par les interventions d'autorités normatives supra-locales

Cette situation s'explique par la multiplication des interventions des autorités règlementaires supra locales qui réduisent les marges d'action règlementaires locales.

1.3.1.2.1 Une délimitation du pouvoir réglementaire local sous influence du droit de l'Union européenne.

S'agissant du pouvoir réglementaire local, cette influence se mesure à plusieurs niveaux. En premier lieu, il est constant que les différents actes relevant du droit dérivé de l'Union (règlements, directives essentiellement) peuvent, selon leurs objets et leur contenu, relever en droit interne du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire. Cette dimension, conjuguée au caractère souvent très technique de ces textes, justifie que le Gouvernement ait souvent recours à des mesures de transposition par voie d'ordonnances, dont le contenu peut avoir des conséquences très concrètes pour les collectivités territoriales. Pour ne citer qu'un exemple, le régime de la mise en concurrence des liaisons ferroviaires couvertes par des obligations de service public, pour lesquelles l'attribution des contrats relève des régions agissant en qualité d'autorité organisatrice des transports, a été mis en œuvre par l'ordonnance 2018-1135 du 12 décembre 2018²⁹. Ce recours généralisé aux ordonnances ne facilite pas, pour ce qui concerne les questions entrant dans le champ du droit de l'Union, une identification fine de dispositions permettant de renvoyer aux collectivités territoriales le soin de définir des mesures générales de mise en œuvre.

En second lieu, il apparaît que le degré de transposition des directives pourrait être mieux pris en compte pour délimiter plus précisément le pouvoir réglementaire local. En effet, la pratique de la sur-transposition, définie par le Conseil d'Etat comme désignant « *la création de normes de droit interne excédant les obligations résultant d'une directive* »³⁰, peut s'avérer préjudiciable pour l'exercice du pouvoir réglementaire local, notamment lorsque les directives comportent des dispositions d'harmonisation optionnelle qui pourrait être mise en œuvre au niveau local.

En troisième lieu, certaines directives questionnent le principe de libre administration en créant des contrôles nouveaux a priori. La directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 prévoit la réalisation d'une « évaluation environnementale » pour tous les projets susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement. Cette évaluation comporte notamment la réalisation d'une étude d'impact, le recueil d'un avis d'une « autorité environnementale » autonome et une procédure de participation du public. La directive dispose qu'au vu de cette évaluation, l'autorité publique doit ensuite prendre une décision autorisant ou non le projet. Transposant la jurisprudence de la CJUE *Seaport* du 20

²⁶ FAURE Bertrand, Professeur à l'Université de Nantes, Règlements locaux et règlements nationaux, *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, N° 42 - janvier 2014

²⁷ Les débats à la séance publique du 30 octobre 2002

²⁸ FAURE Bertrand, Professeur à l'Université de Nantes, Règlements locaux et règlements nationaux, *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, N° 42 - janvier 2014

²⁹ Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

³⁰ CE, Avis, 4 octobre 2018, Projet de loi relatif à la suppression des sur transpositions des directives européennes en droit français, pt. 5

octobre 2011, le Conseil d'Etat a considéré que l'attribution au préfet de cette fonction n'était pas conforme au droit de l'Union (CE, n° 400559, 2017, France nature environnement).

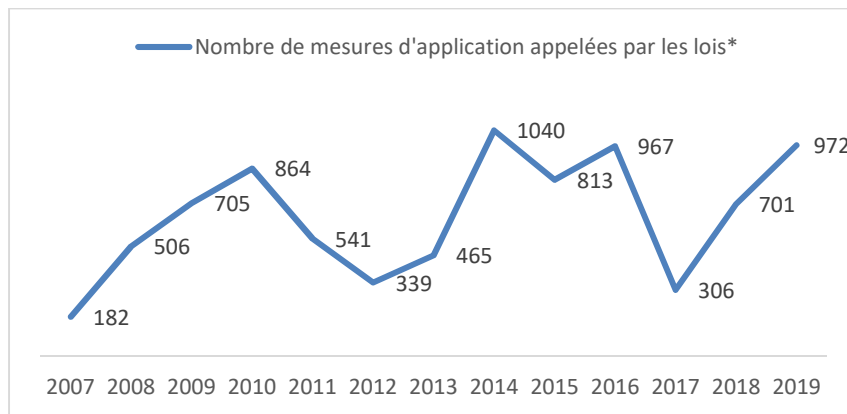
En dernier lieu, et en contrepoint des développements précédents, il apparaît que certaines marges de manœuvre permises par les directives sont insuffisamment mobilisées pour consolider le pouvoir réglementaire des collectivités. Ces marges se retrouvent, par exemple, dans les régimes d'exception ou de dérogations que comportent les directives. La gestion des « petites lignes » ferroviaires en constitue une illustration significative. Récemment, faisant usage des exceptions contenues dans la directive dite « espace ferroviaire unique européen » (dir. 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen), le décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 établit de manière complexe une liste de « petites lignes » qui dérogent à l'obligation de séparation entre l'exploitant et le gestionnaire d'infrastructures (SNCF réseau). Du fait de cette dérogation, la gestion de l'infrastructure de ces lignes (entretien, aménagement, voire gares) peut être reprise par les régions. Or, une approche uniforme et centralisée de ces lignes peut être préjudiciable à l'appropriation d'une compétence que leur permet précisément le droit de l'Union.

1.3.1.2.2 Une réglementation nationale, « vecteur privilégié de l'action publique »³¹

La réglementation nationale incarne l'intérêt général et est le reflet des priorités nationales. Dans un pays à forte culture juridique, elle apparaît comme l'instrument privilégié des politiques publiques.

Cette prépondérance de la réglementation nationale laisse peu de place au pouvoir réglementaire local. Elle se traduit par des législations nombreuses (entre 40 et 60 par an induisant un nombre croissant de mesures d'application nationale (cf graphique) qui, limitent, de fait les marges d'autonomie locale. Pour les collectivités locales, l'analyse de l'activité du CNEN révèle le nombre élevé de textes législatifs, ordonnances et dispositions réglementaires qui ont une incidence sur les collectivités territoriales.

Graphique n°1 : Nombre de mesures d'application prévues par les lois



Source : légifrance statistique de la norme

³¹ Conseil d'Etat, Simplification et qualité du droit, *Etude annuelle*, 2016

Graphique n°2 : Textes examinés par le CNEN



Source : Mission d'après données du CNEN

Chaque ministère est garant de la réglementation de son secteur. Ce fonctionnement en silo peut conduire à injonctions normatives parfois paradoxales. Le droit de l'urbanisme est devenu l'un des vecteurs de la mise en œuvre des préoccupations environnementales. Les documents d'urbanisme doivent intégrer des enjeux d'artificialisation limitée, de gestion de l'eau, de gestion de la circulation de l'air mais également de mobilité (cf. article L.110 du Code de l'urbanisme). A ces nouveaux principes environnementaux s'ajoutent les obligations liées à la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain en termes de construction de logements sociaux. Si les collectivités locales souscrivent souvent pleinement aux objectifs de ces réglementations, leurs prescriptions parfois antagonistes se traduisent *de facto* par une réduction de leur marge de manœuvre et de leurs prérogatives réglementaires en matière d'urbanisme.

1.3.1.2.3 La multiplication d'entités éditrices de normes à l'échelle nationale

D'autres autorités que le Premier ministre dispose d'un pouvoir réglementaire qui rentre en résonance avec celui des collectivités territoriales. Peuvent notamment être évoquées :

- **Les autorités de régulation³²** : leurs prérogatives sont multiples et peuvent aller d'un simple pouvoir d'avis ou de recommandation, à de véritables pouvoirs d'autorisation, de sanction dans certains cas, de réglementation. Le Conseil d'État constatant la portée de certains de ces actes a admis que leurs délibérations puissent faire grief et être contestées dans le cadre d'un recours

³² Sont visés les 19 autorités administratives indépendantes : l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), l'autorité de la concurrence, l'autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJE), l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la commission de régulation de l'énergie (CRE), la commission du secret de la défense nationale (CSDN), la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), la commission nationale du débat public (CNDP), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le Défenseur des droits, la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

pour excès de pouvoir³³. Il en va de même des guides de bonnes pratiques de la Haute autorité de santé³⁴. Bien que l'exercice de leur pouvoir réglementaire ne doive pas compromettre la compétence principale du gouvernement³⁵, les actes de ces autorités sont donc largement opposables aux collectivités locales et peuvent dès lors contraindre leur liberté d'initiative. L'exemple de la Commission de régulation des énergies dont les délibérations de plus en plus nombreuses et précises sont opposables aux communes et intercommunalités qui doivent les intégrer dans leurs contrats de concession, en constitue une illustration.

- **Les fédérations sportives** : dans chaque discipline, le ministre délègue à une fédération sportive le pouvoir d'organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres départementaux, nationaux et internationaux. Cette fédération dite délégataire édicte les prescriptions réglementaires qui permettent à un équipement sportif de satisfaire aux règles techniques des compétitions³⁶.
- **Les normes de l'association française de normalisation (AFNOR)** : définissent des caractéristiques et proposent des règles d'application volontaire aux activités. Si l'immense majorité des normes ont un caractère facultatif, elles peuvent être rendues d'application obligatoire (cela représente 1 % des normes, soit 336 textes à fin avril 2018). Comme le prévoit le décret du 16 juin 2009, il appartient alors au ministère compétent de prendre un arrêté rendant la norme obligatoire. De plus, une norme peut être citée dans une circulaire à titre indicatif sans effet contraignant ou être évoquée à titre secondaire dans un texte réglementaire ; elle devient alors indirectement opposable. Si via le délégué aux normes, l'Etat exerce un contrôle du processus, il convient toutefois de souligner que la facturation de la participation³⁷ des collectivités locales alors que les acteurs publics sont exclus n'est pas de nature à faciliter un dialogue équilibré entre adoption de la norme et contraintes opérationnelles.

1.3.2 Des moyens qui ne permettent pas toujours de garantir la mise en œuvre du pouvoir réglementaire local

L'exercice d'un pouvoir réglementaire implique, que des moyens soient mobilisés qui ne sont pas toujours à la portée de l'ensemble des collectivités. Il peut s'agir de moyens :

- **Humains** : à titre d'illustration, à la suite de la promulgation de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative, des zones à faible émission (ZFE) peuvent être mis en place par des collectivités disposant d'un plan de protection de l'atmosphère : la circulation de certains véhicules est alors

³³ Arrêt FAIRVESTA, CE, 21 mars 2016, n° 368082 et CE, GISTI, 12 juin 2020, req. n° 418142

³⁴ CE, 27 avr. 2011, n° 334396

³⁵ Conseil constitution, décision n° 86-217 DC du 18 nov. 1986,

³⁶ Avis du 20 novembre 2003 du Conseil d'Etat et décret n°2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives. Ces règles constituent des actes administratifs qui s'imposent aux propriétaires des équipements sportifs accueillant des compétitions. Elles sont, pour la plupart, issues des fédérations internationales. Elles ne doivent pas être dictées par des impératifs commerciaux et doivent être proportionnés et nécessaires. Il leur faut en outre prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires. Enfin, les fédérations délégataires ne peuvent subdéléguer ce pouvoir réglementaire ni à une ligue professionnelle, ni à leurs organes déconcentrés locaux. Les relations avec les collectivités territoriales longtemps tendues sur l'incidence des normes sportives est aujourd'hui apaisée en partie grâce à l'action de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs qui associe les collectivités locales.

³⁷ Article 14 du décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation « Il peut être demandé une participation aux frais d'élaboration d'une norme aux membres des commissions de normalisation prévue au II de l'article 12. Toutefois, il ne peut être demandé de participation aux frais d'élaboration d'une norme aux associations de consommateurs et aux associations de protection de l'environnement agréées compte tenu de leur représentativité sur le plan national, aux syndicats représentatifs de salariés, aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés, aux établissements publics d'enseignement et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, ainsi qu'aux départements ministériels au titre de la participation de leur responsable ministériel aux normes et de leur suppléant ».

différenciée selon leur niveau de pollution. Les véhicules doivent pouvoir être identifiés au sein de ces zones, par application de l'article R.318-2 du Code de la route, par leur certificat qualité de l'air, dénommé vignette Crit'Air donnant leur classe « environnementale ». La mise en œuvre de ce dispositif qui laisse aux collectivités une large marge de manœuvre dans la définition du cadre réglementaire pose la question des moyens de contrôle. À l'heure actuelle, seule une constatation de l'infraction par interception est possible ; ce contrôle visuel montre toutefois ses limites car il implique des moyens humains qui font souvent défaut. La constatation de l'infraction sans interception est actuellement à l'étude, sous réserve de lever des obstacles techniques sur les matériels (performance, homologation).

- **Relationnels** : concernant l'accès aux données à des informations non détenues par la collectivité, c'est le cas en matière d'obligation scolaire par exemple. Selon l'article L. 131-6 du code de l'éducation, le maire a la possibilité d'automatiser le traitement des données à caractère personnel relatives aux enfants en âge de scolarité. Ces informations sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales, par l'autorité de l'État compétente en matière d'éducation ou par le directeur de l'établissement en cas d'exclusion d'un élève. Cependant, certains maires, ayant tenté de se rapprocher de la caisse d'allocations familiales, se sont vu opposer une fin de non-recevoir. Des difficultés similaires sont évoquées dans le cadre de l'expérimentation sur la tarification sociale de l'eau.
- **Informatiques** : En vertu des dispositions de l'article 16 du code de procédure pénale, reprises à l'article L.2122-31 du code général des collectivités territoriales, le maire et ses adjoints disposent de la qualité d'officiers de police judiciaire. En cette qualité, ils peuvent constater et verbaliser les contraventions de quatrième et de cinquième classes prévues par ces textes et commises sur leur ressort. En pratique, les maires, leurs adjoints ainsi que la plupart des agents de police municipale ne sont pas équipés des outils permettant le relevé d'amende forfaitaire par procès-verbal électronique. Il leur est toutefois possible soit d'établir des procédures « classiques », pour transmission à l'officier du ministère public ou au parquet, soit de recourir pour la contravention de quatrième classe à l'amende forfaitaire hors procès-verbal électronique, via le timbre amende. Lors que l'officier du ministère public accumule des retards, les contraventions du maire ne sont pas appliquées. Dans la même perspective, la loi d'orientation des mobilités permet aux communes d'établir des taxes en fonction des qualités environnementales des véhicules sans leur fournir l'accès aux données des certificats d'immatriculation nécessaires à une telle taxation (art L330 -2 du code de la route).
- **Juridiques** : le suivi et le contrôle des dispositions réglementaires mises en place au niveau local implique un pouvoir de police correspondant. C'est notamment le cas au niveau intercommunal où les EPCI ne disposent pas juridiquement des moyens de mettre en œuvre leur pouvoir de police en matière déchets car la liste des agents pouvant être assermentés pour la police des déchets exclut le personnel intercommunal et n'autorise pas de mise à disposition d'agents de police municipale (les déchets étant une compétence propre et non transférés).

1.3.3 Une logique normative verticale qui se heurte aux besoins de transversalité des politiques locales

1.3.3.1 L'outil réglementaire renvoie à une approche descendante et verticale

Les normes applicables aux collectivités territoriales présentent un certain nombre de caractéristiques communes : elles sont élaborées au niveau national par les administrations centrales de l'État ou par des structures nationales professionnelles qui fonctionnent de façon souvent cloisonnée en s'appuyant sur des instances qui ont chacune leur logique propre et tendance à défendre des intérêts catégoriels. Elles trouvent leur légitimité dans une expertise technique très pointue. Elles portent sur un objet précis et généralement délimité par le champ de compétence du producteur : bureau d'une direction d'administration centrale, fédération professionnelle. Leur impact ne fait l'objet d'une évaluation ni en amont (cette problématique n'est pas aujourd'hui prise en compte par les études d'impact accompagnant projet de loi et de décret), ni en aval (l'évaluation

des politiques partagées peine aujourd'hui à s'imposer et n'intègre que rarement une analyse de l'impact des normes sur l'autonomie, la différenciation et la simplification des normes).

1.3.3.2 Les collectivités territoriales appréhendent de plus en plus leurs responsabilités de façon transversale et globale.

En effet, si les collectivités territoriales ont pu, dans un premier temps, reproduire, y compris dans l'organisation de leurs services, les découpages sectoriels de l'Etat, elles tendent de plus en plus à s'en affranchir et à appréhender les politiques publiques dont elles ont la responsabilité de façon transversale et globale en privilégiant une approche par public (jeunes, personnes dépendantes), par objectif (solidarités sociales...) ou par territoire.

Les interventions dans le domaine de la culture et du sport intégreront une approche à la fois sociale (accessibilité au plus grand nombre à tous les âges de la vie), économique et territoriales (contribuer à l'aménagement et au développement du territoire). Celles concernant l'économie prendront en compte les actions relevant des domaines divers : agriculture, tourisme, culture...

Les incompréhensions entre l'Etat et les collectivités territoriales résultent, bien souvent, d'une tension entre une approche descendante sectorielle et une vision plus territoriale et globale des politiques publiques qui voit dans la norme moins un outil qu'une contrainte dans la mise en œuvre des projets locaux de développement.

Le domaine sportif est un bon exemple de cette relation complexe entre une approche nationale et territoriale, une vision verticale et une approche horizontale. Il est ainsi prévu la nouvelle agence nationale du sport va être déclinée au niveau régional dans des conférences régionales du sport, chargées d'élaborer et d'adopter le projet sportif territorial (PST). Celui-ci a pour objet le développement du sport pour tous, du sport de haut niveau et du sport professionnel, la construction et l'entretien d'équipements sportifs structurants, la réduction des inégalités d'accès aux activités physiques et sportives, le développement des activités physiques et sportives adaptées aux personnes en situation de handicap, la prévention et la lutte contre toutes formes de violences et de discriminations dans le sport pour tous, et la promotion de l'engagement et du bénévolat. Le PST devra tenir compte tant des orientations nationales que des spécificités de chaque territoire. La question aujourd'hui posée par les représentants des professionnels des collectivités est celle de l'articulation de ce projet sportif territorial avec les déclinaisons régionales des politiques fédérales des fédérations sportives qui répondent d'abord à une logique nationale.

Dans notre système administratif, le rapport de force, au niveau national, entre les directions portant une approche territoriale (direction générale des collectivités locales, direction générale des outre-mer) et les ministères et organismes techniques qui privilégient une vision sectorielle n'est pas favorable aux premiers. Il n'en est pas de même, au niveau territorial, où le préfet est le garant de l'interministérialité et de la cohérence des politiques de l'Etat : la déconcentration est le gage d'une mise en œuvre moins descendante et verticale des interventions de l'Etat.

1.3.3.3 Le contrat constitue un mode d'intervention mieux adapté au caractère de plus en plus partenarial de l'action publique

Le règlement est un acte général et unilatéral indissociable de l'exercice d'une compétence bien identifiée par une collectivité. Or, l'imbrication des compétences conduit aujourd'hui à privilégier démarches et outils contractuels. La contractualisation est devenue, de fait, le mode ordinaire des acteurs publics en faveur du développement local. Les contrats territoriaux se sont multipliés ces dernières années dans le cadre d'une logique à la fois sectorielle et territoriale qui permet de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un objectif commun et de créer des effets de synergie territoriale.

On se gardera toutefois de considérer que le procédé du contrat peut véritablement remplacer la réglementation. Dans bien des cas, la contractualisation ne poursuit aucun objectif normatif. Ainsi les contrats de territoire et au premier chef, les contrats de plan fixent des objectifs et identifient

des opérations dont l'effectivité dépendra d'abord de l'inscription des crédits au budget des collectivités contractantes.

Mais la contractualisation renvoie toutefois moins à un acte qu'à un processus : c'est un mode de relations entre personnes publiques volontaires qui vise à dépasser le simple échange par des engagements plus ou moins formalisés qui peuvent ou non prendre la forme de contrats.

La contractualisation est d'abord une dynamique reposant sur un engagement volontaire et parfois informel des partenaires. Elle renvoie d'abord à la nécessité, pour l'Etat de coopérer avec les collectivités territoriales et de mieux les associer à l'élaboration de la norme.

On comprend, dès lors, les vives réactions des collectivités chaque fois qu'elles voient ressurgir dans la démarche contractuelle qui suppose un dialogue ouvert et équilibré le spectre du pouvoir réglementaire de l'Etat. C'est le cas lorsque la contractualisation avec l'Etat ou avec ses grands opérateurs s'appuie sur un cahier des charges type qui contraint l'exercice de la compétence et *in fine* le pouvoir réglementaire local d'organisation du service public. De nombreux départements ont ainsi souligné le manque de souplesse du plan pauvreté qui dans sa partie socle conduit à « normer » les politiques départementales. Les appels à projet procèdent parfois d'une logique similaire et limitent parfois l'initiative locale en conditionnant l'accès au financement, public à la conformité de la demande à des exigences très formatées.

2 L'ÉLARGISSEMENT DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL : DES ENJEUX À CLARIFIER

Poser la question de l'extension du pouvoir réglementaire local nécessite d'éclairer préalablement ses enjeux : pourquoi est-il aujourd'hui possible et souhaitable de confier davantage de responsabilités normatives aux collectivités territoriales ? Que peut-on réellement attendre de cette évolution ?

2.1 Une large adhésion au principe d'un renforcement du pouvoir réglementaire local que tempère une réelle difficulté à concrétiser sa mise en œuvre au niveau local

2.1.1.1 Un très large consensus tant de la part des collectivités, que de l'Etat sur la nécessité d'élargir le pouvoir réglementaire local

Parmi les « 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation » qui visent à libérer les énergies locales en redonnant aux collectivités la maîtrise de leurs compétences et en refondant leur autonomie, la consécration du pouvoir réglementaire des collectivités est la première recommandation formulée³⁸. 83% des élus interrogés par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat dans le cadre d'une consultation nationale dont les résultats ont été rendus publics en mai 2021 sont ainsi favorables à « *des transferts de capacités de décision aux collectivités territoriales* ». L'ensemble des associations d'élus rencontrées par la mission (Régions de France, Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires de France...) plaident également en ce sens.

Le projet de loi dit « 4D », inscrit d'ailleurs l'extension du pouvoir réglementaire local prévue par son article 2 dans une logique d'approfondissement des compétences des collectivités territoriales. Celles-ci qui ont dû s'approprier les évolutions initiées par les lois modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) et Engagement et proximité, aspirent aujourd'hui moins à se voir conférer de nouvelles attributions qu'à une stabilisation de l'organisation territoriale qui leur permettra d'exercer pleinement leurs responsabilités³⁹.

2.1.1.2 Des interrogations sur la réelle volonté des responsables locaux de se saisir de prérogatives réglementaires nouvelles

2.1.1.2.1 Ouvrir de nouvelles opportunités aux collectivités territoriales ne garantit pas qu'elles s'en saisiront

Nombreux sont les exemples qui soulignent la sous-utilisation par les collectivités des prérogatives réglementaires qui leur ont été confiées par la loi.

- **Le permis de louer** : depuis fin décembre 2016, les collectivités qui le souhaitent disposent de ce nouvel outil pour lutter contre les logements indignes mis en location. Issu de la loi Alur Accès au logement et un urbanisme rénové), il permet aux établissements de coopération intercommunale (EPCI) et aux communes volontaires de définir, par délibération, des secteurs géographiques, voire des catégories de logements ou ensembles immobiliers, pour lesquels la mise en location d'un bien immobilier doit faire l'objet d'une déclaration ou d'une autorisation préalable en mairie. Le permis de louer est un exemple de pouvoir réglementaire local confié aux collectivités pour favoriser l'exercice de leurs compétences. Celles-ci disposent d'une assez grande autonomie dans l'exercice de ce pouvoir : périmètre, procédure, pièces à fournir... Le non-respect

³⁸ Proposition n° 1 : "ne permettre l'intervention de décrets dans les domaines de compétence des collectivités territoriales que lorsque la loi le prévoit".

³⁹ Sensible à la volonté de stabilité des acteurs locaux, le Gouvernement a considéré qu'il n'était pas souhaitable de modifier les grands équilibres institutionnels mais qu'il était temps de construire une nouvelle étape de la décentralisation : une décentralisation de liberté et de confiance qui offre aux territoires les moyens d'être plus dynamiques, plus agiles face aux principaux défis auxquels ils font face (extrait de l'exposé des motifs du projet de loi).

du processus est sanctionné. Le rythme de montée en charge de ce dispositif, régulier mais lent, révèle une certaine prudence dans son appropriation.

- **La réglementation relative aux enseignes publicitaires** (articles L. 581-1, L. 581-45 et R. 581-1, R. 581-88 du code de l'environnement) qui a pour objet de limiter la pollution visuelle, notamment dans les zones rurales ou aux abords des monuments et sites historiques ou protégés est une autre illustration de cette sous-utilisation du pouvoir réglementaire local. La réforme de la réglementation introduite par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a modifié la répartition des compétences en matière de publicité. Désormais, l'existence d'un règlement local de publicité (RLP) sur le territoire communal ou intercommunal détermine l'autorité compétente en matière de police de la publicité : seuls les préfets de département sont compétents lorsqu'il n'existe pas de RLP ; lorsqu'il existe un RLP, seuls les maires sont compétents au nom de la commune. Or, seules 1681 communes ont adopté un RLP, toutes modalités confondues en 2018⁴⁰.

Cette sous-utilisation des possibilités réglementaires s'explique par la méconnaissance des marges de manœuvre ouvertes par la réglementation existante. Elle tient également au fait que les conditions d'exercice de l'autonomie locale ne sont pas toujours réunies.

2.1.1.2.2 Certains responsables locaux aspirent davantage à la sécurité qu'à une liberté dont l'exercice est susceptible de mettre en cause leur responsabilité pénale

La tendance à une pénalisation accrue des décisions des élus suscite parfois quelques réserves quant à une extension significative de leurs prérogatives réglementaires, qui pourrait générer de potentiels conflits d'intérêts.

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Cette définition est intervenue alors qu'il existait une approche très différente du sujet entre le juge pénal (condamnation personnelle de l'intéressé en cas de conflit d'intérêt) et le juge administratif (simple annulation des décisions prises si conflit d'intérêt). La dernière version du guide de la Haute autorité sur la transparence dans la vie publique recommande aujourd'hui aux élus de se déporter de toute décision relative aux associations, aux sociétés d'économie mixte, aux sociétés publiques locales où ils exercent des fonctions, même à titre bénévole, en tant que représentant de la collectivité, notamment les décisions leur octroyant des subventions et portant sur les contrats susceptibles d'être conclus avec elles. Les élus locaux titulaires d'une délégation de fonction doivent donc déterminer, de façon anticipée, les situations où ils pourraient se trouver face à un conflit d'intérêts. La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice du mandat des élus locaux, a par ailleurs institué une charte de l' élu local qui l'enjoint notamment de prévenir ou de faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

Les responsables locaux face à ce nouveau contexte oscillent entre en deux positions extrêmes : un déficit de sensibilisation aux risques d'atteintes à la probité, faute d'une formation adaptée⁴¹; une attention extrême portée à ces problématiques qui génère prudence et réserve face la perspective d'une extension de leurs responsabilités dans le domaine réglementaire.

2.1.1.2.3 Des difficultés à expliciter les modalités d'une telle évolution

Cette ambiguïté explique la difficulté rencontrée pour identifier précisément les règles qui pourraient être définies au niveau territorial :

⁴⁰ Enquête menée par la DGALN auprès des services déconcentrés en 2019 sur la mise en œuvre de la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré-enseignes en 2017 et 2018.

⁴¹ D'une enquête de l'Agence française anticorruption réalisée en 2018, il ressort qu'1,3% des élus répondants s'étaient vu proposer des actions de formation sur la prévention des atteintes à la probité.

- La plupart des ministères techniques, producteurs de règles dont ils mesurent à la fois les enjeux et les modalités d'élaboration sont peu enclins à faire remonter les propositions de nature à concrétiser un pouvoir réglementaire local accru. Le schéma traditionnel réservant la puissance normative à l'Etat pour définir orientations et cadre des politiques publiques et renvoyant leur mise en œuvre à la capacité financière des collectivités reste encore très prégnant. De fait, les propositions transmises par les ministères techniques et intégrées au projet de loi sont limitées tant d'un point de vue quantitatif (3 propositions pour l'ensemble de l'action publique locale), que qualitatif : elles portent ainsi sur la fixation du nombre d'élus au conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, le délai de publication de la liste des terrains qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en défens et du nombre de bestiaux admis au pâturage ou encore la facturation de redevance d'occupation pour travaux. Les collectivités territoriales n'appréhendent pas la mise en œuvre des politiques publiques sous un angle principalement normatif. Pour beaucoup d'élus locaux, il s'agit d'abord de dénoncer des contraintes réglementaires nationales qui brident la concrétisation de leurs projets. La norme est vécue davantage comme un frein que comme un levier pour un plein exercice des libertés locales. Les fonctionnaires territoriaux, pour leur part, ont souvent du mal à dissocier l'exercice du pouvoir réglementaire de la compétence qui lui est liée, c'est-à-dire à raisonner en termes d'approfondissement de la décentralisation et non de transfert de compétences.

2.2 Une extension du pouvoir réglementaire local qui doit être mis en perspective avec les quatre enjeux structurant le projet de loi 4 D

Si le projet de loi 4 D rattache l'extension du pouvoir réglementaire local au titre I consacré à la différenciation territoriale, cette problématique irrigue, en fait, les quatre objectifs qui le structurent : conforter la libre administration, développer la différenciation territoriale, rapprocher les décisions des acteurs locaux et contribuer à la décomplexification. C'est à l'aune de ces derniers qui constituent la grille de lecture du projet de loi 4 D que doit être évalué l'impact d'un accroissement du pouvoir réglementaire local.

2.2.1 Décentralisation : renforcer la liberté d'action des collectivités territoriales dont le pouvoir réglementaire est l'une des conditions d'exercice

2.2.1.1 Une des conditions de la libre administration des collectivités locales

Le pouvoir réglementaire local est l'outil juridique permettant aux élus locaux d'exercer pleinement les compétences qui leur ont été confiées par la loi. C'est une des conditions de l'exercice de l'autonomie locale définie par l'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale ratifiée par la France en 2007 (cf. partie 1).

Deux évolutions sont venues conforter la conviction que la poursuite du processus de décentralisation passait par l'élargissement du pouvoir réglementaire local :

- La suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements questionne les capacités normatives reconnues par la loi à ces collectivités dans l'exercice de leurs compétences ;
- Le mouvement des gilets jaunes et la gestion du covid-19 ont souligné la nécessité de clarifier et accroître l'autonomie dont disposent les acteurs locaux en période de gestion de la crise qu'elle soit sanitaire, économique ou sociale. L'accroissement de cette marge d'interprétation locale implique de garantir au préfet, une latitude suffisante dans la définition et la mise en œuvre des

mesures réglementaires⁴² et de mieux associer les collectivités territoriales à la mise en œuvre des mesures mises en place.

2.2.1.2 Des collectivités qui n'ont pas une pleine liberté dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire local

2.2.1.2.1 La mise en œuvre des politiques décentralisées est fortement contrainte

Plusieurs cas de figure se présentent pouvant conduire à restreindre les libertés locales.

- **Une liberté méconnue lorsque l'Etat autorise la collectivité à intervenir dans un champ décentralisé**

Comme l'a relevé le CNEN dans plusieurs de ses délibérations, « *certaines projets de texte autorisent les collectivités territoriales à faire ce qu'elles peuvent déjà choisir librement de faire sans texte, renversant ainsi juridiquement le principe selon lequel ce qui n'est pas interdit est autorisé, et ce sans texte* ».

Un des exemples récents de cette dérive concerne la restauration scolaire. Alors que celle-ci est de la responsabilité des collectivités territoriales, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite Egalim du 30 octobre 2018 prévoit dans son article 26 qu' « *à titre expérimental, pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'Etat autorise les collectivités territoriales qui le demandent à rendre obligatoire l'affichage de la composition des menus dans les services de restauration collective dont elles ont la charge* ». Les modalités d'application et de suivi de cet article ont été précisées par un décret d'application paru au journal officiel du 16 avril 2019. On peut se demander s'il était vraiment nécessaire d'ouvrir aux collectivités la possibilité d'expérimenter l'exercice d'une responsabilité dont elles disposent déjà et d'encadrer celles-ci par des règles allant jusqu'à déterminer la fréquence de l'affichage, les mentions à faire figurer (fournisseur des produits, lieu de production, mode de transformation des produits, informations nutritionnelles, mention "fait maison" s'il y a lieu) et les modalités de diffusion de l'information (le décret précise que la composition des menus peut figurer sous la forme de pictogrammes et être publiée par voie électronique).

- **Une liberté encadrée lorsque l'Etat définit précisément le mode d'organisation de la collectivité pour exercer ses compétences**

L'Etat, par la norme, s'attache à assurer l'application uniforme sur le territoire de ses politiques. L'unité normative est pensée comme une « *règle de préservation d'un minimum de justice sur le territoire* »⁴³. Toute différence est perçue comme une inégalité préjudiciable tant à l'égalité des territoires, qu'à celle des individus. Cette aspiration égalitariste a pu conduire, dans certains domaines, à réduire les marges du pouvoir réglementaire local et à définir des règles précises sur les modalités d'intervention de l'action locale.

Les politiques sociales en constituent une des principales illustrations. Le domaine de la protection de l'enfance est aujourd'hui au cœur de ces tensions, tiraillé entre la volonté de l'Etat de mettre en place au niveau national un cadre homogène fixant principes et objectifs devant guider l'exercice de cette compétence afin de mettre un terme à un certain nombre de dysfonctionnements relevés dans les foyers de l'ASE et des départements qui souhaitent pouvoir assumer librement leurs responsabilités. Ces derniers regrettent l'extrême précision des textes en vigueur dans ce domaine

⁴² Calendrier des différentes mesures et notamment leur date de mise en œuvre et leur durée d'application, définition des périmètres pertinents pour chacune des mesures, adaptation des modalités de mise en œuvre des mesures aux spécificités locales

⁴³ ZARCA Alexis, Maître de conférence à l'Université d'Orléans, Egalité et territorialisation du pouvoir normatif, *Civitas Europa*, 2015/2 N° 35 | pages 55 à 76

qui vont jusqu' à définir les diplômes exigés des professionnels habilités à diriger un service ou à fixer dans le moindre détail les règles régissant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des mineurs comme les maisons d'enfants à caractère social et les foyers de l'enfance (obligations en matière de surface et d'équipements⁴⁴). En l'espèce, la difficulté résulte de l'addition de contraintes nouvelles à des normes anciennes dont la pertinence n'est pas revisitée à cette occasion générant le sentiment que cette compétence relève davantage d'une logique de déconcentration que de décentralisation.

- **Une liberté limitée lorsque l'Etat restreint l'étendue du pouvoir de décision de la collectivité**

Dans un certain nombre de domaines décentralisés, l'Etat impose des obligations qui viennent limiter l'autonomie de la collectivité. En matière sanitaire alors que la compétence de collecte et de traitement est décentralisée, le règlement sanitaire départemental arrêté par le Préfet détermine de nombreuses règles sur les dépôts sauvages, le brulage à l'air libre, la destruction à l'aide d'incinérateur individuel...-L'édition des actes réglementaires locaux est étroitement contrôlé par l'Etat.

En l'occurrence, il s'agit, pour l'Etat de mettre en place un cadre qui lui permet de s'assurer que les choix effectués par la collectivité dans l'exercice de ses compétences ne remettent pas en cause la cohérence d'orientations arrêtées au niveau national et satisfont aux obligations légales.

- **Le contrôle de légalité, une approche parfois trop restrictive du pouvoir réglementaire local**

Le contrôle de légalité, s'il donne lieu à un échange constructif et se limite aux actes les plus sensibles, peut-être, dans certains domaines parfois une source parfois d'incompréhension entre collectivités locales et l'Etat. C'est notamment le cas pour l'application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel.

Encadré n°2 : Un exemple de déféré préfectoral sur le régime indemnitaire CAA de NANCY, 3ème chambre, 17/11/2020, 19NC00326

Dans les Ardennes, le Préfet a déféré la délibération sur le régime indemnitaire de la commune de Charleville Mézières qui prévoyait le maintien du versement intégral de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) aux fonctionnaires placés en congé de longue durée ou en congé de longue maladie. Il a estimé qu'elle crée pour les agents de la commune un régime indemnitaire plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat et, ce faisant, qu'elle méconnaît le principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques (article 88 de la loi portant statut de la fonction publique territoriale). Le CAA a donné raison à la commune estimant qu'elle était libre de déterminer les critères d'attribution des primes correspondant à la part du RIFSEEP que constitue l'IFSE, et si, *« comme le soutient le préfet, aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit le maintien du versement des indemnités attachées à l'exercice des fonctions pendant les périodes de congés de longue durée ou de longue maladie, il n'y en a pas davantage qui fasse obstacle à ce qu'une collectivité territoriale puisse légalement, lorsque des circonstances particulières lui paraissent le justifier, procéder à un tel maintien »*. D'autre part, il a estimé que *« la circonstance que les conditions d'attribution de l'IFSE soient, de ce seul point de vue, plus avantageuses que celles dont bénéficient les agents de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes n'est pas, par elle-même, de nature à établir que la somme de la part IFSE et de la part CIA du RIFSEEP en litige dépasserait le plafond global des primes octroyées aux agents de l'Etat, ni que, par conséquent, ce régime indemnitaire méconnaîtrait le principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques »*.

Source : Mission d'après jurisprudence

Par ailleurs, la transmission de certains actes qui ne présentent aucun enjeu de légalité n'est pas toujours comprise comme l'attribution et le renouvellement des concessions funéraires.

⁴⁴ L'aération doit être permanente et conçue de manière à fonctionner en toute saison, sans occasionner de gêne aux mineurs ; le chauffage central, ou tout système de chauffage offrant les mêmes possibilités, est exigé lorsque l'établissement fonctionne en internat; l'éclairage électrique est obligatoire.

- **Une liberté surveillée subordonnant l'entrée en vigueur de l'acte réglementaire local à son approbation par l'Etat.**

Dans de nombreuses politiques publiques, l'Etat exerce un rôle dans le processus d'adoption des actes réglementaires des collectivités locales. Cette situation est notamment fréquente dans les champs de compétence partagés. Elle marque parfois une forme de tutelle persistante de l'Etat qui s'exerce à l'encontre d'un pouvoir réglementaire local subordonné au pouvoir réglementaire national. En matière de culture, les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) visent à assurer la sauvegarde et la mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables (et, avant eux, des secteurs sauvegardés). Sur son périmètre, le PSMV tient lieu de PLU. Il est élaboré : soit conjointement par l'Etat et la collectivité ou l'établissement compétent(e) en matière de PLU(i); soit par la collectivité ou l'EPCI compétent en matière de PLU(i) si l'Etat lui confie cette élaboration à sa demande. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est approuvé par l'Etat après avoir recueilli l'avis de l'organe délibérant de l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme, et en cas d'avis défavorable, par décret en Conseil d'Etat. Cette situation complexe s'explique par l'imbrication de compétence entre l'Etat responsable de la protection du patrimoine et les collectivités locales qui disposent de pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme.

2.2.1.2.2 Les collectivités pourraient utilement disposer de davantage d'autonomie dans la fixation des règles régissant leur organisation et leur fonctionnement internes

Ce constat vaut :

- **Pour les règles internes** qui les régissent et constituent le droit des assemblées : la majorité des normes font l'objet de disposition du CGCT ; on notera toutefois que le règlement intérieur peut offrir beaucoup de latitudes aux collectivités en matière d'organisation et de fonctionnement du délibératif comme de l'exécutif : création et fonctionnement des commissions, tenue et contenu des séances délibératives, délégations à la commission permanente ou au Bureau, présence et sollicitations d'experts, fréquence des réunions...
- **Pour la gestion des ressources humaines** régie par le statut général de la fonction publique (loi n°83- 634 du 13 juillet 1983) et le statut de la fonction publique territoriale (loi n°84-53 du 26 janvier 1984). : les collectivités locales sont libres de recruter dans ce cadre statutaire leurs agents (contractuels et fonctionnaires), de définir leurs conditions de travail, de fixer leur niveau de régime indemnitaire. Toutefois, les règles de rémunération sont soumises à un principe de parité avec la fonction publique d'Etat : les collectivités territoriales ne peuvent attribuer à leurs agents des rémunérations ou des avantages équivalents qui excéderaient ceux auxquels peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des fonctions ou ayant des qualifications équivalentes. S'il n'existe pas de principe d'homologie formel qui ferait obligation au pouvoir réglementaire d'harmoniser les règles statutaires dans les différentes fonctions publiques, force est de constater que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) soucieuse de favoriser la mobilité entre fonction publique et dans un souci d'égalité a, ces dernières années, promu des règles identiques dans les trois fonctions publiques.
- **Pour la gestion financière** : les collectivités locales s'inscrivent dans un cadre et une nomenclature comptable et de règles budgétaires précises. La nouvelle norme comptable M57 offre davantage de souplesse dans la gestion pluriannuelle et la fongibilité des crédits.
- **Pour la commande publique et les contrats de concession**, les collectivités territoriales sont soumises au code de la commande publique.

2.2.2 Différenciation : mieux prendre en compte la diversité des territoires, sans pour autant rompre avec le principe d'égalité sur le territoire de la République

2.2.2.1 Des conditions permettant de faire du territoire le producteur de la règle à créer

Pour répondre de manière agile aux besoins de leurs territoires, les collectivités locales aspirent à des dispositifs réactifs permettant d'adapter la règle, dans le temps et dans l'espace, aux spécificités du contexte local.

Les normes réglementaires élaborées au niveau national dans le cadre d'un processus souvent lourd et complexe ont parfois du mal à s'adapter aux évolutions techniques et sociétales.

- **Dans le domaine de la sécurité routière**, les collectivités regrettent la rigidité de certaines règles qui peinent à s'adapter à l'évolution des enjeux et des techniques comme en témoigne l'exemple des « feux tricolores intelligents », qui passent au rouge en fonction de la vitesse et qui ne sont pas aujourd'hui autorisés.
- **Dans le domaine des sports**, on constate de plus en plus, une appropriation de l'espace public par des sportifs « inorganisés » durant la semaine mais également de plus en plus le week-end (ex Prof de yoga donnant ses cours dans un parc public). Ces nouvelles pratiques posent des questions inédites relative à l'utilisation et à la gestion du domaine : comment réglementer ? Comment respecter la libre concurrence ? L'usage du domaine public à des fins commerciales peut-il être facturé en l'espèce ? Les collectivités locales sont démunies face à l'évolution de ces nouvelles pratiques car les leviers existants semblent partiellement inadaptés qu'il s'agisse de l'occupation temporaire du domaine public, des redevances ou de la police de la circulation. On peut penser que pouvoir réglementaire local serait probablement davantage en capacité de fixer un cadre adapté à la prise en compte par le territoire de ces enjeux évolutifs, qu'une norme nationale.

Dans sa dimension non plus temporelle mais spatiale, la territorialisation du droit renvoie à deux problématiques distinctes que l'on peut résumer ainsi :

- l'une désigne l'application territorialisée d'une norme fixée par une autorité nationale : l'édiction de la règle relève du niveau central mais la loi peut prévoir une application diversifiée au plan spatial pour tenir compte de la situation particulière des territoires ;
- l'autre renvoie à la territorialisation du pouvoir normatif et permet aux autorités normatives locales d'élaborer des règles propres à leur territoire.

Jusqu'alors, l'Etat a privilégié une territorialisation du droit pensé au niveau national et s'appuyant souvent sur des mécanismes de zonage géographique. Le code de l'urbanisme comporte ainsi des dispositions particulières qui s'appliquent à un territoire donné (la montagne, le littoral, l'île de France, les zones urbaines). Cette approche a l'avantage de s'accommoder facilement de l'application du principe d'égalité.

L'extension du pouvoir réglementaire local induit un changement de paradigme : elle invite à penser la territorialisation non plus à travers le prisme de règles nationales déclinées à une autre échelle territoriale, mais à faire du territoire lui-même le producteur de la règle.

Des dispositifs permettant de différencier, temporairement, l'application de la norme nationale peu activés. Contrairement à la vision prégnante d'un schéma jacobin immuable et rigide, il existe d'ores et déjà de larges possibilités de différenciation dans notre droit public. A défaut de droit A la différenciation (cf. première partie), il existe bien un droit DE la différenciation, c'est-à-dire des dispositifs différenciés permettant de prendre en compte à titre permanent ou temporaire des différences de situation locale.

2.2.2.1.1 Une possibilité constitutionnelle d'adaptation locale des lois et règlements nationaux aux départements et régions d'outre-mer peu mobilisée

L'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit dans l'article 73 de la Constitution la possibilité pour les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer d'obtenir une habilitation pour adapter elles-mêmes, sur leur territoire, des lois ou règlements nationaux. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement. Elles sont accordées pour une durée limitée ne pouvant excéder la durée du mandat en cours de l'assemblée délibérante.

En pratique, le nombre d'habilitations est très limité et cette possibilité peu mobilisée⁴⁵. Ce faible recours au pouvoir d'adaptation pour des collectivités dont la mise en œuvre de normes nationales pas toujours adapté à un contexte local singulier ne laisse pas d'étonner : la procédure présente incontestablement une certaine complexité⁴⁶. Mais ce bilan très mitigé doit conduire à s'interroger sur l'utilité même de cette procédure et la réalité du besoin d'adaptation.

2.2.2.1.2 Une possibilité pour les régions de proposer des adaptations législatives ou réglementaires restée lettre morte

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) a introduit, sur le modèle existant déjà pour la Corse, « la possibilité pour un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions. Les propositions adoptées par les conseils régionaux en application du quatrième alinéa du présent article sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans les régions concernées » (article L.4221- du CGCT).

Ce pouvoir d'adaptation du droit aux situations particulières, groupées ou non, restait fortement encadré : il était limité dans son champ et ne concernait que les compétences, le fonctionnement et l'organisation des régions ; il était restreint dans sa portée : il ne s'agit que d'un pouvoir de proposition le silence de l'Etat n'étant, au final, après un débat parlementaire très vif sur ce sujet, pas sanctionné par une obligation de motivation de son refus ou une présomption d'acceptation.

De fait, aucune région n'a présenté de demande d'adaptation du droit sur cette base. Régions de France, explique ce manque d'intérêt par l'absence de toute disposition forçant l'Etat à prendre position, laissant augurer que les demandes d'adaptation resteront sans réponse comme le montre l'exemple corse.

On peut se demander, en l'espèce si l'absence de recours aux possibilités ouvertes par l'article L4221 du CGCT est lié à un déficit d'appétence pour une adaptation du droit ou à une disposition n'offrant pas des garanties suffisantes d'effectivité.

⁴⁵ Dans le domaine législatif, on compte moins d'une dizaine de délibérations portant demande d'habilitation : elles ont été présentées par la Martinique (7) et la Guadeloupe (2), et relèvent principalement des champs environnement (recours énergie solaire, économie d'énergie), et la formation professionnelle (Guadeloupe habilitation pour créer un EP qui se substitue à l'AFPA mais annulé par CE) ; Dans le champ réglementaire il n'y a quasiment pas de demande.

⁴⁶ La procédure prévoit une adoption par l'assemblée délibérante d'une demande d'habilitation motivée précisant "les caractéristiques et contraintes particulières" de nature à justifier l'adaptation ; transmission de la demande au premier ministre qui la transmet à l'Assemblée nationale et au Sénat qui doivent statuer à la majorité absolue ; publication au JO de la République

2.2.2.2 Une simplification des procédures existantes nécessaire mais probablement pas suffisante pour inciter les collectivités territoriales à s'approprier les outils permettant de différencier la norme

La loi organique n°2021-167 du 19 avril 2021 simplifie les expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution. Elle tire les conséquences du faible recours aux expérimentations sur ce fondement juridique par les collectivités locales (4 expérimentations en 15 ans) analysé par le Conseil d'Etat dans une étude de 2020. Elle facilite le recours aux expérimentations (simple délibération de la collectivité locale), allège les conditions d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités dans le cadre d'une expérimentation et les conditions d'exercice de leur contrôle de légalité et enfin, prévoit le maintien de l'expérimentation sans généralisation.

Il n'est toutefois pas certain que la simplification de la procédure suffise à inciter les collectivités territoriales à mobiliser le nouveau dispositif pour faire face à leur besoin de différenciation.

En effet:

- les collectivités raisonnent moins en termes de compétences que de projets : il s'agit pour elles de s'engager dans une démarche volontaire et positive sur un objet précis beaucoup plus que de tester la pertinence d'une norme nationale qui ne sera questionnée que lorsqu'elle viendra contraindre ou empêcher la concrétisation de celui-ci ; elles privilégient une approche beaucoup plus pragmatique que théorique ;
- la réussite du pouvoir d'adaptation normative dépendra de la création de conditions permettant aux collectivités de se saisir de ce nouvel espace de liberté (Cf. 2.3).

2.2.3 Proximité : rapprocher les décisions des acteurs du territoire

2.2.3.1 Un levier pour rendre la prise de décision moins distante de ses bénéficiaires

L'enjeu est double. Il s'agit de :

- substituer à une logique verticale marquée par un dialogue entre le national (l'Etat) et le local (les collectivités territoriales), une démarche horizontale où les acteurs locaux (services déconcentrés de l'Etat, collectivités, opérateurs) définissent ensemble les règles les mieux à même d'apporter une réponse de proximité aux partenaires du territoire et aux usagers ;
- s'affranchir d'un partage tayloriste des champs de compétence entre institutions (Etat/collectivités territoriales) pour réunir l'ensemble des acteurs locaux, l'Etat comme les collectivités territoriales autour de projets de développement local.

Une telle évolution implique :

- un Etat plus proche disposant d'une autonomie suffisante pour faciliter la mise en œuvre des projets locaux ;
- une coopération renforcée entre l'Etat et les collectivités dans les champs de compétence partagés ;
- des chefs de file des différentes politiques publiques bien identifiés disposant des outils nécessaires pour assurer la mise en cohérence des initiatives des acteurs locaux ;
- une large liberté laissée aux collectivités territoriales pour définir les modalités les plus adaptées d'association de la société civile aux décisions.

2.2.3.2 Le pouvoir normatif des services déconcentrés de l'Etat reste aujourd'hui encore limité

2.2.3.2.1 *Un pouvoir réglementaire circonscrit pour décider des conditions de mise en œuvre de la réglementation nationale*

Le préfet dispose d'un pouvoir de police qui lui permet en fonction des circonstances locales de réglementer par exemple l'usage de l'eau en cas de sécheresse ou encore de lutter contre les bruits de voisinage. Il est compétent pour arrêter et dès lors donner une portée réglementaire à certains schémas comme le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau. Il lui incombe d'élaborer et d'adopter certains règlements à portée départemental comme le règlement sanitaire départemental qui concerne la protection de la santé publique et impose des prescriptions en matière d'hygiène et de salubrité publique.

Toutefois, les possibilités d'adaptation au niveau local restent limitées. Les collectivités locales aspirent au-delà de l'extension de leur propre pouvoir réglementaire, à un exercice du pouvoir réglementaire national davantage déconcentré sur le modèle du « Pinel breton » qui a permis au Préfet de la région Bretagne de déroger au droit commun en matière d'aide fiscale au logement⁴⁷.

2.2.3.2.2 *Un pouvoir de dérogation normatif dont le champ est restreint*

Les préfets disposent en vertu du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 d'un pouvoir de dérogation⁴⁸. L'objectif poursuivi est de faciliter au niveau local l'émergence de projets publics ou privés en permettant le cas échéant au préfet de déroger, pour un dossier donné, à l'application de la réglementation, et ce dans un cadre juridique mieux sécurisé⁴⁹.

Depuis la généralisation du dispositif jusqu'au 31 mars 2021, la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) a recensé 145 dossiers⁵⁰ pour lesquels les préfets souhaitaient faire usage du droit de dérogation. La prévalence des arrêtés de dérogation concernant les questions de subventions et de dotations s'explique par le fait que c'est l'un des domaines où le pouvoir réglementaire est le moins encadré par le pouvoir législatif ce qui rend plus aisé de déroger aux normes réglementaires.

⁴⁷ L'article 164 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit à titre expérimental, un dispositif dérogatoire au droit commun pour la Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » et se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Cet article prévoit également que le préfet de région fixe, par arrêté, les plafonds de loyer et de ressources du locataire pour chaque commune ou partie de commune éligible et par type de logement.

⁴⁸ Le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation liste les matières concernées : 1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; 2° Aménagement du territoire et politique de la ville ; 3° Environnement, agriculture et forêts ; 4° Construction, logement et urbanisme ; 5° Emploi et activité économique ; 6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; 7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

⁴⁹ La dérogation doit répondre à 4 conditions : 1° Etre justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ; 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ; 3° Etre compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ; 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

⁵⁰ 44 départements sont concernés ainsi que 6 préfectures de région. 82 arrêtés préfectoraux ont été signés et adressés à la DMAT. La très grande majorité des arrêtés de dérogation concernent les subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales (63), puis l'emploi et l'activité économique (7), l'environnement, l'agriculture et les forêts (6) et la construction, le logement et l'urbanisme (6).

Ce dispositif fondé sur une interprétation « facilitatrice des normes » est très largement salué par l'ensemble des collectivités territoriales qui y voient un cadre propice à un dialogue constructif entre l'Etat et les collectivités et un dispositif efficace permettant de réduire les délais d'obtention des décisions voire de « sauver » des projets complexes ou affectés de problèmes bénins⁵¹. Ce dispositif est intéressant à plusieurs titres :

- il souligne le lien étroit entre décentralisation et déconcentration ;
- il repose sur une démarche ascendante dont le contenu n'est pas défini à priori : c'est l'objectif qui est premier (alléger les règles procédurales et formelles) qui donne sa légitimité à la dérogation ;
- il montre qu'il est plus facile pour les élus de dénoncer "un empêchement de faire" en sollicitant une dérogation à une norme que d'innover en substituant une norme locale à une règle nationale.

2.2.3.3 Une coopération insuffisante pour la mise en œuvre des compétences partagées

La conduite de très nombreuses politiques publiques implique aujourd'hui une relation très étroite entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'éducation est probablement un des champs dans lesquels ces responsabilités sont le plus imbriquées (chaque niveau de collectivité est concerné : les régions pour les lycées, les départements pour les collèges, les communes pour les écoles maternelles et primaires). Elles se répartissent selon des logiques financières (l'État est en charge du fonctionnement enseignant et administratif ; les collectivités locales ont la responsabilité du fonctionnement technique et de l'investissement patrimonial et matériel) mais également organisationnelles et temporelles (L'Etat prend en charge le temps scolaire et les collectivités locales le transport, la restauration et le périscolaire). Parce qu'Etat et collectivités locales participent conjointement au service public de l'éducation, il leur faut coordonner leur intervention. Ce besoin de complémentarité est d'autant plus prononcé que les décisions de chaque acteur ont une incidence sur l'autre. Ainsi en matière pédagogique, les orientations et choix de l'éducation nationale induisent des dépenses de fonctionnement (ex : réforme des rythmes scolaires ou mise en place dans chaque école d'un équipement ou projet contribuant à la protection de la biodiversité) voire d'investissement. Le dédoublement de classes, la création de classes spécialisées peuvent générer des charges financières importantes liées à l'aménagement des locaux et l'acquisition de matériels coûteux. De même, les possibilités d'organisation des transports scolaires peuvent influencer sur l'heure d'ouverture d'un établissement. Or, si l'exécutif local est consulté en amont de nombreuses décisions (rythme scolaire avec possibilité de dérogation) et dispose de prérogatives étendues (création ou fermeture d'établissement), il n'existe pas de processus structuré de gouvernance partagée. Ainsi, alors que collectivités locales et rectorat concourent au service public de l'éducation, leurs interventions ne font donc pas toujours l'objet d'une coordination si ce n'est via le projet éducatif territorial qui couvre le seul champ des activités périscolaires (article L 551-1 code éducation).

2.2.3.4 Des chefs de file des différentes politiques publiques qui ne disposent pas des outils nécessaires pour assurer la mise en cohérence des initiatives des acteurs locaux

La loi constitutionnelle de 2003 a prévu la possibilité de désigner une collectivité dite "chef de file" pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci. Les modalités mise en œuvre de ce concept ont été précisées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

⁵¹ Séance du Sénat du 24 octobre 2019 : adoption d'une proposition de résolution relative au pouvoir de dérogation aux normes attribué aux préfets.

La répartition pour chaque collectivité des domaines et compétences concernées est prévue à l'article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales et récapitulé dans l'annexe 2 de la circulaire du 22 décembre 2015⁵². L'article 5 du projet de loi 4 D a prévu de clarifier la répartition des compétences et des qualités de chef de file des collectivités territoriales dans le domaine de la transition écologique.

A cet effet, ont été prévus des outils (schémas, Conventions territoriales d'exercice concerté des compétences) et cadres de concertation (CTAP) qui ne permettent pas de donner sa pleine effectivité à la coopération territoriale. Les concepts qui régissent aujourd'hui le cadre de la coopération territoriale (chef de filât, autorités organisatrices) sont encore confus pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre, leur effectivité limitée du fait d'une interprétation restrictive du principe de non tutelle sur une autre, l'instance en charge du dialogue territorial, la conférence territoriale de l'action publique peine à trouver sa place dans le paysage institutionnel⁵³.

2.2.3.5 Des dispositions qui limitent l'exercice de la démocratie consultative locale

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) permet la création de différents outils qui organisent des espaces de travail, de dialogue entre élus locaux et acteurs économiques, sociaux et environnementaux sur tout dossier nécessitant des délibérations. « *Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal* » (art. L.2143-2 du CGCT). Facultatifs, les collectivités peuvent en organiser sur la thématique de leur choix.

La loi a toutefois prévu dans un certain nombre de domaines la création d'instances consultatives : commission consultative des services publics locaux, conseils de quartier, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, conseil citoyen, conseil de développement...

Si, dans de très nombreux cas, les collectivités territoriales disposent d'une grande liberté pour en définir composition et fonctionnement, certaines d'entre elles (ex : commission consultative des services publics locaux) restent encadrées par des dispositions nationales. Les exemples sont particulièrement nombreux dans le domaine social (Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées...).

Ce cadre est à la fois contraignant et inadapté. En effet, si les autorités locales s'écartent des règles fixées au niveau national, elles peuvent s'exposer à une fragilisation de leur décision dans le cadre d'un contentieux (la composition d'une commission habilitée à rendre un avis sur une décision est une formalité substantielle).

Le cadre de nouvelle gouvernance territoriale esquissée ci-dessus repose sur le postulat que l'efficacité de la norme dépend de la proximité des acteurs. On nuancera, toutefois, ce principe en rappelant que, dans des domaines sensibles, une trop grande familiarité avec les acteurs locaux concernés peut nuire à la neutralité de la règle et rendre complexe un exercice normatif qui, pour préserver l'intérêt général, doit prendre de la distance.

2.2.4 Dé-complexification : substituer une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée

La simplification est au cœur des préoccupations des élus locaux, comme l'a mis en exergue la récente consultation nationale organisée par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat.

⁵² En résumé : la région est chef de file sur l'aménagement et le développement durable des territoires, la protection de la biodiversité, le climat-la qualité de l'air- l'énergie, l'intermodalité et la complémentarité entre modes de transports; le département est chef de file pour l'action sociale, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires ;le bloc communal est chef de file pour la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement des espaces, le développement local.

⁵³ Les nouveaux outils de la coopération territoriale : délégations de compétences et CTAP, IGA (2017)

70% des élus sondés considèrent la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales comme un axe prioritaire.

2.2.4.1 En substituant une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée, le pouvoir réglementaire local peut participer au processus de dé-complexification

L'Etat s'est engagé, depuis déjà plusieurs années dans un processus de limitation des normes réglementaires susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales notamment par voie de circulaires (circulaires du 6 juillet 2010 et du 17 juillet 2013). En limitant quantitativement le droit de l'Etat à ce qui proportionnellement nécessaire, cette évolution renvoyait implicitement au pouvoir réglementaire local pour l'adoption des modalités de mise en œuvre des compétences décentralisées.

De ce point de vue, les collectivités territoriales sont à la fois objet et sujet du processus de simplification des normes. Si le contexte sanitaire a rendu plus que jamais nécessaire, la simplification du droit applicable au service publics locaux et marqué des avancées incontestables dans ce domaine, un allègement significatif et systématique du stock des normes existantes s'avère complexe. Par ailleurs, l'accroissement du pouvoir réglementaire des collectivités n'est pas toujours générateur de dé-complexification.

2.2.4.2 Le contexte sanitaire s'est avéré favorable à une simplification des règles applicables aux services publics locaux

Comme le relève le Conseil d'Etat, « *la crise sanitaire a permis de mesurer le champ et la profondeur d'une législation et d'une réglementation issues d'une activité normative incessante, elle-même fruit d'une passion bien française pour la complétude de la loi et le perfectionnisme juridique - malgré le constat régulièrement réitéré et unanimement partagé de la complexité grandissante de notre droit et de l'urgence à le simplifier* »⁵⁴. Un nombre important de dispositions concernant le fonctionnement interne des collectivités mais aussi la mise en œuvre opérationnelle de certains services publics locaux (ex : funéraire) sont venus simplifier les dispositifs existants.

2.2.4.3 Le réexamen du stock des normes est beaucoup plus difficile que la maîtrise des flux

Le Conseil national d'évaluation des normes peut être saisi par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, ainsi que par le président de la commission permanente du Conseil national de la montagne. Par ailleurs, le décret du 14 janvier 2016 a considérablement assoupli les conditions de saisine du Conseil qui peut désormais être saisi directement par les élus locaux avec pour seule condition de recevabilité l'identification de la norme à évaluer. Dans le cadre de l'examen du stock des normes en vigueur, la mission du CNEN est double :

- il examine les évolutions de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;
- il évalue si l'application des dispositions faisant l'objet d'une saisine au titre du stock entraîne des « *conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées* » au regard des objectifs poursuivis par le pouvoir réglementaire.

Force est de constater que cette compétence au titre du "stock" des normes en vigueur a été peu mobilisée faute de saisines mais également de moyens. Les résultats les plus tangibles de ce processus résultent essentiellement de la mission LAMBERT-BOULART sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (2018). Les raisons de ce bilan modeste sont bien connues : difficulté d'identifier les normes concernées ; insuffisance quantitative et qualitative des

⁵⁴ HUBAC Sylvie et DOMINGO Laurent, La fonction consultative du Conseil d'Etat pendant la crise *RFDA* 2020

moyens, irrégularité du processus dans le temps, focalisation trop exclusive sur les incidences financières de la simplification.

De multiples exemples soulignent, pourtant l'acuité et l'actualité de ce besoin. Un arrêté du 6 février 2021 relatif au soutien de certaines cantines scolaires dans le cadre du plan de relance va, ainsi, jusqu'à leur demander la délibération qui leur délègue le droit de solliciter une subvention ou encore de justifier de leur compétence et fixe la liste exhaustive et détaillée des produits éligibles⁵⁵ dont la lecture laisse perplexe et révèle, en tout de cause, une incontestable défiance vis-à-vis des élus locaux.

2.2.4.4 Cependant, l'accroissement du pouvoir réglementaire local n'est pas un gage de simplification des normes

2.2.4.4.1 *Le local n'est pas toujours plus vertueux que le national*

On attend du pouvoir réglementaire local la production d'une norme moins bavarde : en effet, alors que la fabrication du droit au niveau national laisse peu de place à une réflexion sur les conditions de mise en œuvre de celui-ci, il n'en est pas de même au niveau local où l'impératif de gestion des services publics, la proximité des autres acteurs (collectivités, opérateurs) et l'attention portée à la compréhension de la règle par l'utilisateur constituent autant de gardes fous.

Il serait toutefois illusoire d'imaginer que les collectivités territoriales disposant d'un pouvoir réglementaire local accru seront systématiquement plus vertueuses que l'Etat et limiteront la production de normes.

S'il n'existe pas aujourd'hui de dispositif de recensement consolidé de la production de normes locales autre que les statistiques du contrôle de légalité qui ne permettent pas d'identifier le nombre et l'objet des actes réglementaires transmis aux préfetures, la lecture du recueil des actes

⁵⁵ « Eplucheuse ; – Essoreuse ; – Parmentière ; – Robot Coupe légumes et accessoires coupe-légumes (râpeur, julienne, bâtonnet, brunoise, gaufrette, ondulé, cube, frite, purée...) ; – Robots de préparation ; – Evier ; – Table ; – Four mixte avec sonde ; – Four pour cuisson basse température ; – Fourneau gaz ou électrique ; – Fourneau plaque coup de feu ; – Gril électrique ou gaz ; – Gril à eau gaz ou électrique ; – Armoire frigorifique ; – Trancheur à courroie ou à pignon ; – Sauteuse braisère à gaz ou électrique ; – Sauteuse gaz ou électrique ; – Sauteuse multifonction ; – Cuiseur à pâte gaz ou électrique ; – Cuiseur multifonction ; – Friteuse gaz ou électrique ; – Batteur mélangeur ; – Marmite gaz ou électrique ; – Marmite bain-marie gaz ; – Bain-marie gaz ou électrique ; – Mixer plongeant ; – Tamis automatique ; – Cutter de table ; – Cutter-blender chauffant ; – Extracteur de jus ; – Meuble réfrigéré spécifique de présentation type self ; – Four de remise et maintien en température. Lutte contre le gaspillage alimentaire et dons – Cellule de refroidissement et de surgélation ; – Tables/tours réfrigérés ; – Armoire frigorifique ; – Congélateur ; – Matériel de pesée ; – Salad bar, bar à crudités, bar à salade de fruits ; – Table de tri ; – Vaisselle durable adaptable à l'appétit des convives, à l'exclusion de la vaisselle en plastique – Gachimètres ; – Contenants durables pour permettre les dons à l'exclusion des contenants en plastique. Substitution de matériels en plastique – Bacs gastro ; – Vaisselle durable ; – Distributeurs d'eau ; – Contenants durables pour stocker les produits en vrac. Informations au public – Panneaux d'affichage sur la nature et la qualité des produits ; – Etiquettes, pancartes, panneaux indicateurs. Mobilier de restauration scolaire, uniquement pour les communes et les EPCI de Guyane et de Mayotte Tables, chaises et buffets pour cantine ou réfectoire. FINANCEMENT D'INVESTISSEMENTS IMMATERIELS – Logiciels permettant le suivi des achats durables et de qualité (stockage, conception de repas, gestion des approvisionnements) ; – Réalisation de supports de communication électroniques. PRESTATIONS INTELLECTUELLES – Etudes de faisabilité ou de conception-organisation de cantines ; – Etudes diagnostic ; – Conseils, audits (en lien avec les dispositions de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018 à destination de la restauration collective, sur l'élaboration des marchés publics et le sourcing, la lutte contre le gaspillage alimentaire, la qualité nutritionnelle des repas, l'élaboration et la préparation de menus végétariens, les techniques de cuisson, la substitution des contenants en plastique, l'organisation et la gestion des approvisionnements, l'organisation des dons alimentaires...) ; – Accompagnement au changement de pratiques ; – Formations des personnels (sur logiciels spécifiques, sur les dispositions de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018 à destination de la restauration collective, sur les menus végétariens, sur les techniques de cuisson, sur les aliments, sur les marchés publics, sur la lutte contre le gaspillage alimentaires...) à l'exclusion des frais de déplacement et de remplacement. »

administratifs et de l'ordre du jour des Assemblées plénières et commissions permanentes d'un certain nombre de collectivités fait apparaître clairement :

- l'importance qu'occupe dans l'action publique locale, la production de normes et notamment de délibérations qui ne correspondent pas toujours à l'importance des compétences exercées : il est, à cet égard significatif que les délibérations sur les compétences sociales d'un département soient beaucoup moins nombreuses que celles relatives à l'exercice de responsabilités partagées (culture, sport...);
- les assouplissements permis par la réglementation nationale, par exemple en matière de marchés publics, ont souvent donné lieu à la fixation de règles plus contraignantes et précises des collectivités.

Cette approche est le fruit de divers facteurs :

- la conviction de nombreux élus que c'est, par l'adoption d'une nouvelle délibération que se manifeste la volonté de réforme et la visibilité de la concrétisation du projet de mandature ;
- la demande des citoyens qui aspirent à des règles qui protègent et garantissent l'égalité ;
- une culture administrative largement commune aux fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires d'Etat dont la formation et la pratique professionnelles inclinent à la production de normes ;
- le besoin compréhensible d'encadrer l'exercice de l'action publique par des règles permettant de garantir le respect de l'intérêt local des décisions prises (ex : versement de subventions).

Ces considérations conduisent le CNEN à être très prudent sur l'accroissement du pouvoir réglementaire local : celui-ci ne considère pas que confier la charge de la simplification normative non plus à l'Etat mais aux collectivités territoriales améliorerait le bilan du processus de simplification.

2.2.4.4.2 L'accroissement du pouvoir réglementaire local pourrait complexifier les conditions d'accès au droit

L'évolution du pouvoir réglementaire local risque d'accroître les difficultés d'accessibilité au droit :

- le site Légifrance ne permet pas, aujourd'hui, d'intégrer les délibérations des collectivités territoriales ; il offre un accès libre et gratuit limité au texte intégral des codes, des conventions collectives et des lois et décrets ainsi qu'aux jurisprudences des grandes juridictions. Les usagers seront donc contraints pour appréhender l'état précis des dispositions applicables sur leur territoire de recourir aux outils mis en place par chacune des collectivités territoriales concernées;
- le processus de dématérialisation des formalités administratives risque d'être entravé par des télé-procédures qui n'ont pas été conçues pour prendre en compte l'application d'un droit différencié et repose sur la remontée de données homogènes.

3 UNE EVOLUTION A INSCRIRE DANS UNE NOUVELLE APPROCHE NORMATIVE

Les recommandations formulées s'organisent autour de plusieurs principes :

- la clarification : accroître le pouvoir réglementaire local n'est pas un objectif en soi , c'est une des conditions d'exercice d'une réelle liberté locale laissant toute sa place à une plus grande différenciation territoriale ;
- la cohérence : le pouvoir réglementaire local ne saurait être déconnecté des autres outils de l'action publique locale et d'un cadre institutionnel dans lequel les acteurs publics sont fortement dépendants les uns des autres ;
- le pragmatisme : il est important de penser les nouveaux droits en terme d'effectivité ; ceux-ci resteront théoriques si les collectivités ne disposent pas des moyens permettant de le faire respecter ;
- la rigueur : il est nécessaire de mettre en place une démarche et des outils permettant de préserver l'espace d'autonomie qui aura été créé à l'encontre d'un processus normatif national qui a naturellement tendance à le remettre en cause ;
- l'efficacité : dans la plupart des cas, l'enjeu n'est pas pour les collectivités de substituer une norme locale à une règle nationale mais d'arriver à concrétiser un projet dans le cadre de la réglementation en vigueur en écartant temporairement certains points de blocage et « irritants ». C'est une application facilitatrice de la norme qu'il est d'abord attendu de l'Etat et d'une déconcentration normative ;
- la qualité de la production normative locale : il s'agit tout à la fois de s'assurer de la capacité des collectivités territoriales à réglementer de façon juste (correcte en droit et équitable en fait), et aux instances de contrôle de disposer des moyens de l'apprécier.

3.1 Conforter et développer le pouvoir réglementaire local

3.1.1 Préserver le périmètre du pouvoir réglementaire local

3.1.1.1 Mieux associer les collectivités locales au processus d'adoption des normes législatives et réglementaires mais également à leur évaluation

La question de l'extension du pouvoir réglementaire local se pose tant pour les normes à venir que pour le stock existant.

3.1.1.1.1 Lors de l'adoption d'une nouvelle norme, s'interroger sur le niveau de pouvoir réglementaire pertinent

Sur la régulation de flux de normes d'importants efforts ont été entrepris ces dernières années principalement sous l'angle de la simplification et de la maîtrise des coûts. Le CNEN assure dans ce cadre un rôle pivot (cf. partie 1). La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des flux a souhaité conforter ce mouvement en contraignant les administrations centrales à réduire le volume de textes : chaque nouvelle norme doit s'accompagner de la suppression ou de la simplification de deux autres normes du même niveau dans le même champ ministériel.

Toutefois force est de constater que le pouvoir réglementaire local soulève des problématiques différentes de la simplification. Il ne s'agit pas de répondre à la question de l'effectivité, de l'impact financier et de l'accessibilité de la norme mais de mesurer la réalité de la libre administration et à travers elle du niveau de subsidiarité normative.

Comme l'a souligné la première partie, il existe actuellement peu de moyens permettant de prévenir et moins encore de sanctionner la méconnaissance éventuelle par le pouvoir réglementaire national du principe constitutionnel de libre administration. Un rapport parlementaire récent a formulé un certain nombre de recommandations de nature à préserver, à l'avenir, le champ du pouvoir réglementaire local⁵⁶.

A cadre constitutionnel constant⁵⁷, différentes évolutions permettraient une meilleure prise en compte du pouvoir réglementaire local dans les processus existants.

- **En amont de l'élaboration d'un texte, il apparaît nécessaire d'organiser un vrai processus de discussion avec les collectivités locales sur les projets de normes**

Il s'agit d'associer sur chaque thème les associations d'élus mais également de consulter les associations de techniciens territoriaux qui peuvent apporter un éclairage parfois plus fin sur les contraintes techniques voire, dans le cadre d'un processus plus participatif, de solliciter par chat les communautés professionnelles. Concrètement, cela suppose d'identifier pour chaque thème des « parties prenantes »⁵⁸ sur le modèle de la Commission européenne, de relayer en priorité les informations vers ces cibles (associations d'élus, de professionnels, communautés du CNFPT) et de les consulter plus fréquemment. Une telle association permettrait d'évaluer à la fois *in itinere* mais aussi *ex post* les initiatives normatives nationales. Cette pratique existe déjà sur certains champs de politiques publiques mais gagnerait à être systématisée.

- **Dans ce cadre, le projet de texte pourrait également être publié sur une page dédiée**

C'est déjà le cas pour la transition écologique sur le site <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr> du ministère de la transition écologique et solidaire afin de recueillir l'avis des acteurs des territoires. Le gouvernement met à disposition un outil dédié appelé « gouvernement & Citoyens », permettant aux ministères et administrations qui le souhaitent d'associer les citoyens préalablement à un de leurs projets : il peut s'agir d'une consultation sur un texte important comme un projet de loi, un décret, une circulaire ou encore d'un appel à projets ou d'un questionnaire.

- **Le respect de l'article 72 de la constitution pourrait être examiné dans les fiches d'impact des règlements et dans les études d'impact des lois**

Deux angles seraient privilégiés :

- le respect de la libre administration ;
- celui de la subsidiarité normative.

Afin d'aider les administrations à s'approprier cette question une grille visant à questionner les choix réglementaires nationaux et le niveau d'efficacité normative pourrait être élaborée et mise à disposition sur le site du Secrétariat général du Gouvernement (SGG). Ces points seraient ensuite examinés par le SGG et le CNEN. Afin de faciliter son travail, le CNEN pourrait avoir recours à des experts qualifiés.

⁵⁶ Mmes les députées LEMOINE Patricia et MICHEL Monica, *Mission flash sur « le pouvoir réglementaire local »*, février 2021)

⁵⁷ On rappellera qu'une première proposition de réforme de l'article 21 de la constitution visant à définir un pouvoir réglementaire local autonome a fait l'objet d'une tentative d'amendement lors de la réforme constitutionnelle en 2003 et est aujourd'hui relayée par certains.

⁵⁸ Les parties prenantes sont des individus, des associations ou des institutions / organisations qui impactent ou pourraient être impactés par les décisions prises. On parle aussi de groupes d'intérêt.

- **Dans ce dispositif, le droit européen doit être davantage intégré afin de s'assurer que les transpositions utilisent toutes les marges offertes par la directive au niveau local**

La circulaire du 26 juillet 2017 précitée portait une attention particulière à la question de la transposition des directives et invitait à proscrire « *toute mesure allant au-delà des exigences minimales de la directive* », les dérogations à ce principe étant soumises à l'arbitrage du Premier ministre. Un projet de loi, déposé en 2019 actuellement en cours d'examen propose, sur la base d'une analyse des directives existantes, d'éliminer certaines formalités et normes jugées injustifiées ou pénalisantes, dans les domaines du droit de la consommation, du droit des sociétés, des services financiers, de la commande publique, des communications électroniques, du droit de l'environnement, des transports, de l'agriculture et de la culture.

S'agissant des collectivités territoriales, la question ne se résume pas uniquement à la réglementation (cf. partie 1) : il convient aussi d'intégrer les marges de manœuvre permises par la directive. A cette fin, la mission propose de s'inspirer du modèle allemand où le conseil fédéral des normes vérifie les conditions de transposition de la directive et du modèle suédois qui intègre cette question dans les études d'impact, celles-ci faisant l'objet d'une publication. Il serait pertinent d'intégrer la question des marges de liberté laissées aux collectivités territoriales dans le cadre de compétences décentralisées dans l'étude d'impact réalisée en amont de la transposition et de la soumettre au CNEN lors de l'examen des projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics.

Afin d'accompagner le CNEN dans ce contrôle, des spécialistes en droit communautaire pourraient être mis à sa disposition.

Recommandation n°1 : Mieux associer au processus d'adoption des normes législatives et réglementaires afin de préserver le périmètre du pouvoir réglementaire local

Avant même l'adoption d'un texte : associer le plus en amont les collectivités territoriales, les consulter sur l'opportunité d'un texte, les difficultés existantes, les améliorations nécessaires et le niveau d'action des collectivités locales.

Lors de l'élaboration d'un texte : Publier les projets de lois et règlements sur un espace dédié unique sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr

Une fois le texte élaboré :

- Prévoir dans les études et fiches d'impact réglementaire un examen du respect de libre administration et de la subsidiarité normative
- Permettre au CNEN de saisir des experts (fonctionnaires territoriaux, universitaires...) dans chaque domaine
- Intégrer les enjeux de la préservation du pouvoir réglementaire local à l'étude d'impact juridique réalisée lors de la transposition d'une directive

3.1.1.2 Relancer le processus de réexamen des normes existantes

L'idée de confier le réexamen du stock des normes à une commission d'experts permanents comprenant des fonctionnaires territoriaux⁵⁹ laisse la mission perplexe sur son opérationnalité car :

- les collectivités territoriales, comme on l'a souligné, n'appréhendent pas l'exercice de leur capacité normative comme un objectif en soi mais comme un des leviers de mise en œuvre des

⁵⁹ Proposition formulée lors de la Conférence nationale du territoire du 4 juillet 2018

politiques publiques dont elles ont la responsabilité ; leur implication dans un dispositif de ce type risque d'être limitée ;

- il n'existe pas aujourd'hui de recensement exhaustif des normes bridant l'exercice du pouvoir réglementaire local et une relecture systématique et exclusivement juridique des différents codes au prisme de cette problématique, au-delà de l'énergie et du temps qu'elle exigera, risque de ne produire qu'une liste de dispositions hétérogènes et formelles qui ne sera pas à la hauteur de l'enjeu ;
- les expertises nécessaires sont multiples et plurielles et plus facilement mobilisables à travers la sollicitation d'associations professionnelles que par la présence de fonctionnaires territoriaux qui ne peuvent être spécialistes de l'ensemble des champs concernés.

Il apparaît, de fait, plus efficace d'adosser ce processus sur d'autres démarches qui ont une dynamique propre dans laquelle il pourrait s'inscrire.

3.1.1.2.1 Faire du plein exercice des libertés locales un des items de l'évaluation des politiques publiques

Comme l'a souligné un rapport récent de l'IGA⁶⁰, l'évaluation des politiques publiques décentralisées repose aujourd'hui davantage sur une logique de « flux » axée sur les normes nouvelles plus que sur l'analyse des « stocks » c'est-à-dire de re-questionnement régulier et rétrospectif des dispositifs et politiques en vigueur.

Il serait souhaitable d'inscrire l'évaluation comme un des éléments pérennes de la modernisation de l'action publique. A cet effet, un programme d'évaluation pluriannuel réactualisé chaque année de façon à prendre en compte l'évolution des enjeux de l'action publique pourrait être arrêté par la conférence nationale des territoires (CNT). Cette instance, créée pour promouvoir de nouvelles relations entre l'État et les collectivités territoriales, se réunit tous les six mois sous la présidence du Premier ministre et associe l'ensemble des acteurs concernés dont le Parlement et les instances de concertation et d'évaluation a pour vocation de débattre des mesures qui les concernent. Sur la base des propositions du Gouvernement et des représentants des collectivités seraient identifiées, chaque année, les politiques publiques retenues pour faire l'objet d'une évaluation, les objectifs, modalités (calendrier, opérateurs...) et attendus de celle-ci. Le choix de celles-ci pourrait être guidé par les priorités gouvernementales et permettre, par exemple d'identifier les compétences qui pourraient être mieux exercées par les collectivités que par l'État et celles qui leur ont été confiées mais qui restent dans un cadre juridique contraint ne permettant pas le plein exercice des libertés locales. Seraient formulées à cette occasion des recommandations visant à faire évoluer le pouvoir réglementaire local.

Une approche de ce type permettrait de contextualiser l'exercice du pouvoir réglementaire local qui n'est pas un objectif en soi et de l'appréhender comme un des outils privilégiés de la mise en œuvre des politiques publiques.

3.1.1.2.2 S'assurer du respect de l'article 72 de la constitution lors de la codification

La codification intervient à « droit constant ». Elle permet d'améliorer la qualité des textes en adaptant la terminologie employée, en retirant des dispositions implicitement abrogées, inconstitutionnelles ou inconstitutionnelles, ou en déclassant certaines dispositions législatives qui relèvent du réglementaire. Elle ne s'attache pas, aujourd'hui, à vérifier le respect du principe de subsidiarité normative, ni même l'existence de marges de liberté suffisantes dans le cadre de compétences décentralisées. Une telle extension permettrait de revisiter le stock des normes existantes au fur et à mesure des priorités définies.

⁶⁰ *L'évaluation des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales*, IGA (2020)

Afin d'éclairer cette démarche, il serait opportun, comme le propose le président du CNEN⁶¹, de préciser le contenu et les principes (proportionnalité, adaptabilité) de l'article 72 de la constitution aujourd'hui peu explicité par le chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du CGCT.

D'ores et déjà, la question de l'adaptation de notre droit aux réalités territoriales a été approfondie pour prendre en compte la grande complexité du droit de l'outre-mer, résultant de la diversité des régimes applicables et d'une ligne de partage peu claire et souvent modifiée entre spécialité et identité législatives. Un groupe de travail, auquel la Commission supérieure de codification participe, a été formé au sein du Conseil d'Etat en septembre 2014, afin d'examiner les difficultés spécifiques que soulève l'application outre-mer de la législation et de la réglementation nationales. Il vise à tirer toutes les conséquences de la jurisprudence d'Assemblée Élections municipales de Lifou et jette les bases d'une nouvelle approche des travaux de codification.

3.1.1.2.3 Faire des collectivités territoriales des acteurs à part entière d'un processus de simplification élargi à la préservation de l'autonomie du pouvoir réglementaire local

La responsabilité du processus de simplification normative est aujourd'hui confiée à l'Etat dans une démarche qui ne prend pas en compte le respect des libertés locales, associe les collectivités territoriales mais privilégie une approche nationale. Outre l'élargissement de la problématique de simplification à la préservation de l'autonomie locale dans le cadre de l'examen du stock des normes en vigueur (cf. supra) au niveau territorial, pourrait être confié aux conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui associent l'État et l'ensemble des collectivités territoriales, la responsabilité de veiller au respect du principe de libre administration des collectivités. La composition largement représentative des différents niveaux d'administration territoriale (région, département, bloc communal, État) de l'instance et son objet, à savoir prendre connaissance et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences, en fait, un espace adapté au dialogue État-collectivités et entre collectivités sur ce sujet. Il reviendrait à la CTAP, en lien et avec l'appui du préfet de région de repérer les difficultés réglementaires rencontrés par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences et de les faire remonter au CNEN.

3.1.1.2.4 Diversifier les ressources mobilisables pour expertiser les normes incompatibles avec le plein exercice des libertés locales

Deux types d'acteurs sont aujourd'hui en mesure d'effectuer ce travail d'expertise complexe du stock des normes existantes dans le cadre des démarches d'évaluation évoquées ci-dessus :

- les inspections générales et conseils généraux dont certains disposent de par leur composition et leurs missions d'une bonne connaissance des enjeux et contraintes auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales ;
- les associations de techniciens et de professionnels qui couvrent aujourd'hui la quasi-totalité du champ des politiques publiques et dont certaines disposent d'une organisation territorialisée. On citera, à titre d'exemple l'AITF, Agores, la FNCCR... La mission a pu constater que c'est dans ces associations qui réunissent des techniciens et opérationnels de l'action publique locale que réside l'expertise la plus pointue sur l'application des normes. Or, celles-ci, sont associées, de façon encore bien trop ponctuelle à l'élaboration et à l'évaluation des textes ayant un impact sur les collectivités territoriales. On trouvera en annexe un recensement des structures mobilisables dans ce cadre.

Recommandation n°2 : Relancer le processus de réexamen des normes existantes

⁶¹ LAMBERT Alain, Président du CNEN, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables au service de la transformation de l'action publique*, février 2021

- Faire du respect de la libre administration l'un des items de l'évaluation des politiques publiques
- Vérifier lors de la codification le respect de l'article 72 de la constitution
- Ajouter des propos liminaires au CGCT sur les libertés locales
- Confier au CTAP un rôle pour repérer les difficultés réglementaires rencontrés par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences et de les faire remonter au CNEN
- Diversifier les ressources mobilisables pour expertiser les normes incompatibles avec le plein exercice des libertés locales. Dans ce cadre solliciter plus systématiquement, les associations de techniciens concernées.

3.1.2 Elargir l'exercice du pouvoir réglementaire local

3.1.2.1 Donner davantage d'autonomie aux collectivités dans l'exercice des libertés locales

Dans la conduite des politiques opérationnelles, plusieurs leviers sont mobilisables pour donner toute sa place au pouvoir réglementaire local.

3.1.2.1.1 Donner aux collectivités toute liberté pour définir le modus operandi d'exercice de leurs compétences

Trop souvent la norme nationale ne se limite pas à fixer aux collectivités des objectifs mais s'attache à expliciter les moyens à mobiliser pour les atteindre. C'est par exemple le cas, déjà relevé, de l'exercice par les départements de leurs responsabilités dans le domaine de la PMI et de la protection de l'enfance. Le souhait de l'Etat de renforcer le cadre juridique régissant l'ASE de façon à garantir aux enfants un cadre de vie mieux sécurisé et aux professionnels un exercice amélioré de leurs missions n'est nullement incompatible avec le respect de l'autonomie des départements pour autant que soit laissée aux collectivités la liberté de définir les modalités d'exercice de cette compétence et que l'édiction de normes nouvelles soit accompagnée de la suppression de celles qui ne sont aujourd'hui plus adaptées aux nouveaux enjeux. L'article 31 du projet de loi 4 D prévoit, d'ores et déjà, la possibilité de recruter les fonctionnaires exerçant les fonctions de directeur des établissements visés à l'article L. 315-8 du code de l'action sociale et des familles dans la fonction publique territoriale et pas seulement dans la fonction publique hospitalière. En matière sociale, il serait ainsi pertinent de :

- supprimer les dispositions du CASF qui définissent l'organisation et le fonctionnement des services de PMI (L. 221-2 et R.221-3) ;
- ouvrir la possibilité de faire encadrer les cadres de la PMI par un cadre de santé et pas forcément par le médecin départemental de PMI ;
- fixer les principes qui doivent guider le bon accueil des enfants confiés en structure d'hébergement ou le fonctionnement des établissements médico-sociaux sans imposer d'obligations en matière de surface et d'équipements.

Recommandation n°3 : Laisser davantage d'autonomie aux collectivités dans la définition des moyens humains et matériels utiles à l'exercice de leurs compétences et dans le cadre des principes, orientations et objectifs déterminés par la loi.

3.1.2.1.2 *Desserrer le contrôle de l'Etat sur l'exercice de certaines compétences*

Dans un certain nombre de domaines, les conditions d'exercice par les collectivités de leurs prérogatives sont encadrées par des dispositions qui laissent, en fait, le pouvoir de décision à l'Etat. L'enjeu est donc de permettre aux collectivités territoriales d'exercer pleinement via leurs prérogatives réglementaires, leurs compétences.

La procédure dite « du 1 % artistique » est probablement un des exemples les plus manifestes de l'exercice d'une obligation légale placée sous influence de l'Etat. On rappellera qu'elle consiste à consacrer 1 % du coût d'une nouvelle construction publique à la réalisation d'une ou de plusieurs œuvres d'art originales d'artistes vivants, destinées à s'insérer dans l'espace public. L'instance de droit commun d'examen des dossiers de décoration est le comité artistique présidé par le maître d'ouvrage dans le cadre d'une procédure qui place, de fait, les collectivités territoriales sous forte influence de l'Etat, en l'occurrence de la DRAC : celle-ci est, en effet, rapporteur des projets. Son rôle consiste à présenter dans un premier temps les artistes candidats et leurs références et, dans un second temps, les projets artistiques proposés par les artistes consultés. Il conviendrait de laisser la possibilité aux collectivités qui le souhaiteraient d'assurer la fonction de rapporteur.

En matière de formation sanitaire, dans chaque région, le nombre d'étudiants ou d'élèves à admettre en première année pour une formation donnée est réparti entre les instituts ou écoles par le conseil régional, sur la base du schéma régional des formations sanitaires. Pour les formations pour lesquelles est fixé un nombre d'étudiants ou d'élèves à admettre en première année pour une formation donnée, celui-ci est déterminé : pour les formations sanctionnées par un diplôme de l'enseignement supérieur, par arrêté des ministres chargés de la santé et de l'enseignement supérieur, qui recueillent préalablement une proposition de la région ; pour les autres formations, par arrêté du ministre chargé de la santé, qui fixe ce nombre sur la base du schéma régional des formations sanitaires élaboré par la région. Lorsqu'il diffère de la proposition émanant de la région, l'arrêté article est motivé au regard de l'analyse des besoins de la population et des perspectives d'insertion professionnelle. Le pouvoir réglementaire est donc exercé par l'Etat sur la base des propositions de la région. Rien ne s'opposerait à ce que celle-ci exerce cette prérogative par arrêté pour les formations ne donnant pas lieu à un diplôme universitaire.

Concernant l'urbanisme commercial, la multiplication anarchique des implantations commerciales dans les périphéries des agglomérations grandes et moyennes, a conduit les pouvoirs publics à mettre en place un dispositif de régulation qui vise à lutter contre une consommation foncière excessive, la fragilisation des centralités urbaines et la banalisation des paysages d'entrée de ville. Depuis 2004, des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC, ex-CDEC) présidées par le préfet de département examinent les projets de création ou d'extension de magasins de commerce de détail supérieurs à 1 000 m² de surface de vente et se prononcent sur les autorisations d'exploitation commerciale. En attribuant aux communautés de communes et d'agglomération une compétence « *politique locale du commerce et actions de soutien aux activités commerciales et artisanales d'intérêt communautaire* », la loi NOTRe du 7 août 2015 a appelé à un renouveau du pilotage local de cette problématique à l'échelle intercommunale et à l'élaboration de stratégies commerciales territoriales mais elle n'a pas modifié le système de gouvernance qui reste placé sous l'autorité de l'Etat au motif que les élus locaux ne sont pas toujours en mesure de prendre la distance nécessaire par rapport aux acteurs économiques locaux. Plusieurs associations d'élus considèrent, toutefois, que, dès lors qu'elles ont défini une stratégie dans le cadre du document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCOT et dans le PLUi, les intercommunalités devraient pouvoir décider d'exonérer, sur toute ou partie de leur territoire ou en fonction des seuils qu'elle détermine, les projets d'un examen en CDAC et assumer pleinement leurs décisions sur la base de son projet local.

Recommandation n°4 : Dans les compétences transférées aux collectivités territoriales, limiter les interventions de l'Etat dans le processus de décision comme pour le 1% artistique ou pour les quotas d'entrées dans les formations sanitaires ne donnant pas lieu à un diplôme universitaire. Conférer plus d'autonomie aux collectivités territoriales dans leur fonctionnement notamment en matière de ressources humaines

L'emploi public est régi par des règles communes qui visent à garantir une équité de traitement aux agents et à faciliter leurs mobilités et carrières entre les différents employeurs publics. Au-delà du principe de parité qui concerne les régimes indemnitaires (cf partie 2), le droit de la fonction publique tend, depuis quelques années, à converger autour de dispositifs communs aux trois fonctions publiques. Cette logique et structuration nationale n'est pas antagoniste d'une prise en compte des réalités territoriales et du besoin de réactivité des employeurs locaux qui assurent l'essentiel des services publics de proximité et dont la moindre difficulté en termes de ressources humaines peut mettre en cause la continuité du service public local.

L'ordonnance prise dans le cadre de la loi de transformation publique n°2021-174 s'inscrit dans cette logique de proximité et de souplesse en accordant aux employeurs locaux la possibilité de négocier des accords collectifs de portée réglementaire dans un champ très large⁶². Ces accords peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires ainsi que des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées.

Néanmoins, il reste de nombreux chantiers pour lesquels un renforcement du pouvoir réglementaire serait de nature à apporter souplesse et efficacité aux politiques locales qu'il s'agisse de faciliter l'accès à la fonction publique territoriale au titulaire d'un titre professionnel conditionnant l'exercice de la profession (psychologue, infirmier...) en permettant des « stagiarisations »⁶³ directes sur la base d'un recrutement, le tuilage des emplois permanents par le recrutement anticipé d'un titulaire ou de faciliter le pouvoir de sanction de l'employeur en élargissant les sanctions de premier groupe.

Recommandation n°5 : Accroître le pouvoir réglementaire des collectivités locales en matière de ressources humaines en leur permettant d'organiser un « tuilage » lors de la vacance d'un emploi permanent, en facilitant le recrutement des professionnels disposant d'un titre conditionnant l'exercice d'une profession (ex psychologue) et en élargissant les sanctions de premier groupe

3.1.2.2 Favoriser la mise en œuvre d'une plus grande différenciation locale

Comme l'a montré la partie 2, l'extension du pouvoir réglementaire local doit permettre d'adapter la règle au contexte local. Plusieurs leviers sont de nature à favoriser cette différenciation locale.

⁶² 1o Aux conditions et à l'organisation du travail, notamment aux actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail ; 2o Au temps de travail, au télétravail, à la qualité de vie au travail, aux modalités des déplacements entre le domicile et le travail ainsi qu'aux impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail ; 3o A l'accompagnement social des mesures de réorganisation des services ; 4o A la mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations ; 5o A l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; 6o A la promotion de l'égalité des chances et à la reconnaissance de la diversité et la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières ; 7o A l'insertion professionnelle, au maintien dans l'emploi et à l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap ; 8o Au déroulement des carrières et à la promotion professionnelle ; 9o A l'apprentissage ; 10o A la formation professionnelle et à la formation tout au long de la vie ; 11o A l'intéressement collectif et aux modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ; 12o A l'action sociale ; 13o A la protection sociale complémentaire ; 14o A l'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

⁶³ Nomination dans la fonction publique comme stagiaire

3.1.2.2.1 Confier aux collectivités territoriales le soin de compléter les prescriptions fixées au niveau national par des dispositions liées au contexte local

Il s'agit de passer de dispositions spécifiques prévues par les codes à des rédactions de règlements nationaux plus souples permettant des ajustements locaux. La protection de la biodiversité permet d'illustrer la définition d'un pouvoir réglementaire local dont l'objet serait de compléter les normes nationales. Des arrêtés ministériels établissent des listes nationales d'espèces animales et végétales protégées sur l'ensemble du territoire (article R. 411-1 du code de l'environnement). Celles-ci sont complétées par des arrêtés interministériels fixant des « listes régionales » d'espèces d'intérêt local pour lesquelles des interdictions peuvent être édictées sur certaines parties du territoire pour une durée déterminée ou pendant certaines périodes de l'année (Article R.411-4). La date d'entrée en vigueur et de cessation de ces interdictions est fixée par arrêté préfectoral pris après avis de la chambre départementale d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Il pourrait ainsi être envisagé :

- de confier au Conseil régional la détermination des espèces d'intérêt local ce que n'interdit nullement la directive 1992/43 « habitats-faune-flore » qui vise la protection d'habitats et d'espèces « d'intérêt communautaire » ;
- d'ouvrir la possibilité aux communes dotées d'un atlas de la biodiversité de compléter cette liste régionale, ou encore ;
- de transférer aux maires la fixation des dates d'entrée en vigueur et de cessation des interdictions.

3.1.2.2.2 Donner la possibilité aux collectivités de préciser la définition de certaines notions conditionnant l'intervention publique en fonction du contexte local

Il s'agit, en l'occurrence, de laisser au pouvoir réglementaire local la possibilité de préciser, en fonction du contexte local, le périmètre et le contenu d'un concept défini de façon générale au niveau national.

En matière de lutte contre la précarité résidentielle : l'habitat indigne revêt des formes très différentes selon les territoires (urbains ou ruraux) et concerne des publics variés. Le principal critère de l'habitat indigne est le risque pour la santé ou la sécurité des occupants⁶⁴. Cette définition recouvre donc les situations relevant des procédures d'insalubrité au titre du code de la santé publique (risque pour la santé), de péril au titre du code de la construction et de l'habitat (risque pour la sécurité) ainsi que toute situation à risque pour les personnes, sans que le logement ne soit frappé d'un arrêté. Les communes ou intercommunalités souhaiteraient avoir la possibilité de préciser la nature de l'habitat indigne sur leur territoire.

En matière d'urbanisme, il pourrait être laissé le soin au pouvoir réglementaire local de préciser, dans les documents d'urbanismes locaux (PLU), les caractéristiques (taille, matériaux, lieu d'implantation) des constructions dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme en raison de leur nature ou de leur très faible importance (article R.421-2 du code de l'urbanisme) sauf lorsqu'ils sont implantés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords d'un monument historique ou dans un site classé ou en instance de classement. De la même façon, la notion de hameau à laquelle le code de l'urbanisme se réfère fréquemment dépend très largement des traditions locales, et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée. C'est au pouvoir réglementaire local (plan local d'urbanisme) qu'il revient de lever les difficultés éventuelles

⁶⁴ Sur le plan juridique, la loi de 1990 sur le droit au logement et la loi ALUR adoptée en 2014 donnent la définition suivante : « Art. 1er-1.-Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

d'interprétation et de faciliter la lecture locale d'une loi pérenne en prenant en compte traditions locales pour définir les hameaux.

Une autre illustration de ce principe d'adaptation concerne **le travail dominical** autorisé pour les établissements de vente au détail qui mettent à disposition des biens et des services, dès lors qu'ils sont situés dans des zones géographiques particulières. La procédure de définition des zones touristiques associe aujourd'hui les maires mais la décision relève du préfet⁶⁵. La demande de délimitation ou de modification de ces zones est transmise au représentant de l'Etat dans la région. La définition de la zone touristique renvoyant à une approche exclusivement locale pourrait être confiée au président de l'établissement public de coopération intercommunale.

3.1.2.2.3 Fixer un objectif mais différencier ses modalités de mise en œuvre en fonction du contexte local

Un certain nombre de textes fixent des obligations d'objectifs sans prendre en compte la réalité des situations locales et la capacité des collectivités à les atteindre.

Le secteur des transports offre un exemple de règle fixant une obligation de moyens inadaptée au contexte local. L'article L272-5 du code des transports prévoit que les matériels neufs et rénovés affectés à la réalisation des services ferroviaires de transport de voyageurs devront intégrer des emplacements destinés au transport de vélos non démontés. Ces emplacements ne peuvent restreindre l'accès des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Il dispose qu'un décret fixera le nombre minimal d'emplacements à prévoir en fonction des matériels concernés et des services auxquels ils sont affectés (décret du 19 janvier 2021). La définition, au niveau national d'un nombre minimal d'emplacements de vélos ne permet pas de prendre en compte les réalités locales. D'une part, le matériel varie d'une région à l'autre. D'autre part, les contraintes de trafic ou encore certains enjeux locaux comme le tourisme peuvent influencer sur le nombre d'emplacements. En l'occurrence, il serait souhaitable de renvoyer les conditions de mise en œuvre de l'objectif fixé par le législateur au pouvoir réglementaire local.

3.1.2.2.4 Mettre en place un mécanisme de subsidiarité normative pour les petites collectivités territoriales

L'élargissement des possibilités ouvertes aux collectivités territoriales pour déterminer, elles-mêmes, les modalités d'application de la loi dans leurs domaines de compétence nécessitent de prendre en compte la capacité réelle des communes et intercommunalités à exercer ces nouveaux pouvoirs normatifs ce qui renvoie aux moyens d'ingénierie et financiers qu'elles peuvent mobiliser à cet effet.

C'est la raison pour laquelle, il apparaît nécessaire :

- soit de conserver le caractère supplétif de la norme nationale dans un certain nombre de domaines sur le modèle du règlement national applicable en l'absence de plan local d'urbanisme: les collectivités territoriales pourront fixer elles-mêmes la règle locale dans un cadre défini par la loi mais, à défaut, la règle nationale continuera de s'appliquer ;
- soit de prévoir un transfert de la compétence considérée au niveau intercommunal.

Ce point fait l'objet d'une vigilance particulière des associations d'élus et notamment de l'AMF comme l'illustre le débat sur le contrôle des enseignes publicitaires.⁶⁶. Le règlement local de voirie

⁶⁵ Aux termes de l'article L3132-25-2 du code du travail, la demande de délimitation ou de modification des zones est faite par le maire ou, après consultation des maires concernés, par le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsque celui-ci existe et que le périmètre de la zone concernée excède le territoire d'une seule commune.

⁶⁶ Actuellement, seules les communes ou EPCI dotés d'un règlement local de publicité (RLP) peuvent exercer cette compétence – le préfet restant compétent en l'absence d'un tel règlement. La dernière enquête réalisée en 2019, faisait ressortir que 85 % des communes n'étaient ainsi pas couvertes par un RLP (enquête 2019

constitue une illustration. Au regard de la complexité de sa réalisation, de nombreuses collectivités tardent à l'adopter. Confiée au maire (article L. 115 1 du code de la voirie routière) chargé d'élaborer à travers le règlement de voirie, elle s'avère, en pratique, souvent complexe. Elle implique d'identifier les interlocuteurs pertinents : réseaux en régie (eau et assainissement), les opérateurs publics traditionnels (ENEDIS, GRDF) mais aussi acteurs nouveaux et inégalement structurés comme ceux en charge de la pose des fibres optiques. L'élaboration d'un règlement national permettrait qu'à défaut de règlement local, des règles nationales puissent s'appliquer.

3.1.2.2.5 Permettre au niveau local de durcir une norme en fonction des circonstances locales

Dans la même logique que la police administrative générale où le maire peut venir durcir un règlement de police national fondé sur une police spéciale, si les circonstances locales le justifient les collectivités territoriales pourraient, pour le même motif, renforcer une réglementation. En matière de performance énergétique, le critère de performance énergétique et d'habitabilité n'est pas le même selon que la collectivité est située en plaine, dans le sud de la France ou en zone de montagne. Ainsi les collectivités territoriales des régions confrontées au climat le plus rigoureux pourraient adapter l'objectif fixé au niveau national selon la géographie dans le respect du seuil minimal fixé par le législateur.

3.1.2.2.6 Développer les initiatives innovantes via l'élargissement du pouvoir réglementaire local

L'élargissement du pouvoir réglementaire peut être pensé comme un levier d'innovation territoriale, un laboratoire de projets et d'idées. Pour favoriser la créativité territoriale, deux voies existent :

- soit ouvrir une possibilité par délibération d'exercer une prérogative réglementaire visant à accompagner une dynamique locale ;
- soit autoriser une expérimentation.

Si la simplification de la procédure récemment adoptée devrait faciliter le recours à cette démarche, il ne faut pas sous-estimer la difficulté des collectivités de se saisir d'une telle démarche et de faire remonter des propositions. En ce sens, il serait intéressant de développer des appels à manifestation d'intérêt sur l'expérimentation et d'accompagner via l'agence nationale de la cohésion territoriale cette démarche. L'enjeu serait de faire émerger les projets d'expérimentation normative.

Recommandation n°6 : Favoriser la différenciation normative via le pouvoir réglementaire local :

*** en permettant aux collectivités territoriales de**

- compléter les prescriptions fixées au niveau national par des dispositions liées au contexte local**
- fixer un objectif mais différencier ses modalités de mise en œuvre en fonction du contexte local**
- durcir une norme en fonction des circonstances locales**
- choisir ou non d'exercer une prérogative réglementaire nouvelle pour accompagner une dynamique locale**
- appliquer une réglementation nationale à défaut d'exercice du pouvoir réglementaire local pour les plus petites collectivités territoriales**

conduite par la DGALN). Le projet de loi Climat organise le transfert systématique aux maires de la police et de l'instruction des déclarations et autorisations préalables relatives aux enseignes, pré-enseignes et publicités sur leur territoire – avec possibilité de transfert au président de l'EPCI.

- préciser la définition de certaines notions conditionnant l'intervention publique en fonction du contexte local

*en facilitant les expérimentations normatives via des appels à manifestation d'intérêt lancés par secteur en lien avec les associations d'élus. Les collectivités volontaires seraient accompagnées dans cette démarche, par l'agence nationale de la cohésion territoriale

3.1.3 Garantir la mise en œuvre effective du pouvoir réglementaire local

3.1.3.1 Renforcer la portée réglementaire du chef de filât et de l'autorité organisatrice

3.1.3.1.1 Développer la notion d'autorité organisatrice

La nécessité de mettre en cohérence les interventions des collectivités qui interviennent dans un même champ de compétences s'est traduite par la reconnaissance d'une part de collectivité cheffe de file et d'autre part de collectivité autorité organisatrice. Si les deux concepts présentent d'importantes similitudes (cf. encadré), ils se distinguent notamment par leur portée réglementaire (cf. partie 1).

Encadré n°3 : Chef de filât versus autorité organisatrice

- **Leur nature** : le chef de file s'inscrit dans une démarche prospective, définit une stratégie et fixe des orientations alors que l'autorité organisatrice se veut d'abord un acteur opérationnel ;
- **Leur objet** : le chef de filât renvoie à une politique publique ; l'autorité organisatrice définit les modalités de mise en œuvre d'un service public.
- **Leur fonction** : le chef de file ne fait pas à la place et ne contrôle pas : il met en synergie les différents acteurs et a un rôle de rassembleur et d'animateur. L'autorité organisatrice a le monopole de l'organisation d'un service public sur son territoire et l'exerce en choisissant de mettre en place les services adaptés aux besoins des habitants. En matière de mobilité, elle peut, par exemple, décider, si ses spécificités territoriales le justifient, d'organiser uniquement une ligne de transport à la demande, un service d'autopartage, et soutenir une agence des mobilités et ne pas faire de ligne de bus régulière. Il convient de distinguer, en l'espèce, l'attribution d'une compétence et les modalités de son exercice.
- **Leurs modalités de mise en œuvre** : le chef de filât qui renvoie à la coordination de l'action de différentes collectivités repose sur une logique contractuelle imposée par le principe de non tutelle. L'autorisation organisatrice peut fixer des règles qui s'imposent aux autres collectivités, aux opérateurs et aux usagers. Dans ce cadre, les autorités organisatrices devraient pouvoir bénéficier d'un pouvoir réglementaire élargi et de pouvoirs de police permettant d'en assurer l'effectivité. **Leur portée** : à la différence du chef de filât, l'autorité organisatrice peut exercer un pouvoir réglementaire (cf. . partie 1). Toutefois, les règles fixées par les autorités organisatrices doivent être compatibles avec les schémas des chefs de file.

Source : mission

L'association des communautés de France propose de confier aux intercommunalités un rôle d'autorité organisatrice dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, des déchets, de l'habitat et de la transition énergétique. Le concept est toutefois mieux adapté à des domaines traditionnels de l'action publique qui appellent une forte régulation (transports, distribution d'énergie) qu'à des politiques plus récentes dont le développement repose sur des dynamiques locales innovantes (ex : énergies renouvelables).

Recommandation n°7 : Identifier les domaines dans lesquels la notion d'autorité organisatrice permettrait de clarifier l'exercice d'une compétence et s'accompagnerait du pouvoir réglementaire correspondant.

3.1.3.1.2 *Rendre prescriptibles les schémas des chefs de file*

Du fait de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, le chef de file n'a qu'un rôle de coordination, à l'exclusion de tout rôle de décision, afin que soit respectée l'interdiction de la tutelle. La notion de collectivité chef de file n'a pas pour objet de modifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. Elle a vocation à régir la mise en œuvre d'actions communes à plusieurs collectivités.

Aujourd'hui les outils mis à disposition du chef de file relèvent essentiellement d'un pouvoir d'orientation dont l'effectivité repose, très largement, sur l'adhésion des différentes collectivités concernées. Les « chefs de file » peuvent aujourd'hui :

- Définir une stratégie partagée (schéma, plan, référentiel...) dans le cadre d'un document prévu par la loi et arrêté par le préfet (cf. SRDE-II, SRADDET) ou le Conseil d'Etat (cf. SDRIF, SAR en Outre-Mer) ; dans ce cadre, a été prévue une opposabilité minimale imposant aux autres collectivités concernées de prendre des mesures compatibles et non pas conformes à ses dispositions qui pourront "ajouter, adapter, préciser, voire déroger aux schémas adoptés par les régions (CE 15 novembre 2012) ; la loi impose l'approbation des deux schémas par arrêté du préfet de région afin de prévenir toute atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales par la tutelle de l'Etat sur la région.
- Fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées dans le cadre d'« *une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence* » (Article L1111-9-1 du CGCT) .

La portée relativement limitée de ces documents relevée par une grande partie de la doctrine conduit aujourd'hui à réinterroger ces outils : schémas et convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) ne permettent pas aux collectivités concernées de s'affirmer comme les chefs de file des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi.

Le principe de non tutelle a été interprété de façon particulièrement restrictive. Au sens juridique, la tutelle confère à celui qui l'exerce des pouvoirs d'annulation ou de substitution d'action, ou encore des pouvoirs d'autorisation ou d'approbation. C'est bien le transfert du pouvoir de décision individuelle qui est jugé contraire au principe de non tutelle et non le pouvoir d'organisation ou d'orientation des modalités d'action d'autres collectivités. Il n'est pas certain que le pouvoir normatif reconnu aux régions et consistant à édicter dans ces schémas des normes d'orientation puisse être regardé comme contraire au principe de non tutelle. Par ailleurs, l'obligation d'approbation par le préfet du schéma est considérée par la doctrine (B. FAURE, L. JANICOT. Cf. annexe 3) comme n'étant pas nécessaire pour conforter le principe d'opposabilité (au regard de la jurisprudence, le préfet ne peut être considéré comme codécideur) et conduisant à confier à l'Etat un pouvoir de tutelle. Sous couvert de protéger l'égalité entre les collectivités territoriales, la loi Notre a renforcé le contrôle de l'Etat sur l'exercice de compétences décentralisées.

Recommandation n°8 : Conforter les chefs de file dans l'exercice de leurs prérogatives :

-préciser que les chefs de file dans le cadre des schémas prescriptifs comme des CTEC ont vocation à orienter et organiser les modalités d'action des autres collectivités dans les champs de compétence relevant de leur responsabilité (substitution d'une logique de conformité à une logique de compatibilité) ;

- supprimer l'approbation par le préfet des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET) en abrogeant les articles L 4251-16 et L4251-7 du CGCT.

L'octroi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités chefs de file opposable aux autres collectivités confortera leur légitimité et leur positionnement dans le pilotage de la politique publique qui leur a été confiée. Elle n'est nullement contradictoire avec la pérennisation d'une approche partenariale :

les Régions ont ainsi toujours recherché en tant que chefs de file du développement économique et de l'aménagement du territoire l'adhésion des autres collectivités par des démarches d'incitation et de négociation plus que de contrainte. La suppression de l'approbation par le préfet des schémas enverrait, par ailleurs, un message fort d'acceptation par l'Etat de la compétence normative des collectivités.

3.1.3.2 Doter les collectivités territoriales des pouvoirs de police correspondant à leurs compétences

Les pouvoirs de police sont l'une des manifestations les plus fortes du pouvoir réglementaire local et le principal garant de son efficacité. Comme exposé dans la première partie, le maire dispose d'un pouvoir de police générale, président de l'EPCI et président du conseil départemental de pouvoirs de police spéciaux. Les pouvoirs de police ont fait l'objet de réformes récentes afin :

- d'une part, d'élargir le pouvoir de police du maire à de nouveaux champs pour tenir compte des évolutions sociétales et des nouveaux enjeux de l'action locale ;⁶⁷
- d'autre part, d'accompagner les transferts de compétence des pouvoirs de police correspondants avec de nombreuses exceptions permettant aux maires de conserver cette prérogative ancienne à laquelle ils sont très attachés. En matière de déchets, l'exercice de la compétence « collecte des déchets ménagers » emporte le pouvoir de police correspondant, le maire est toutefois compétent en matière d'enlèvement des encombrements., de gestion de dépôts d'ordures sur une propriété privée. De même en matière de circulation et de stationnement le pouvoir de police est transféré avec la compétence à l'intercommunalité sauf opposition des maires.

Au-delà de l'explicitation de l'autorité compétente, se pose la question de l'exercice effectif du pouvoir de police. C'est notamment le cas au niveau intercommunal où les EPCI ne disposent pas juridiquement des moyens de mettre en œuvre leur pouvoir de police en matière déchets car la liste des agents⁶⁸ pouvant être assermentés pour la police des déchets exclut le personnel intercommunal et n'autorise pas ni la mise à disposition d'agents de police municipale (les déchets étant une compétence propre et non transférés), ni l'assermentation de gardes champêtres à cette fin.

Par ailleurs, alors que le président du conseil régional gère le domaine de la région au titre de l'article L.4231-4 du CGCT, il dispose de pouvoirs de police très limités. Au terme de l'article L.4231-6 du CGCT, il procède à la nomination des gardes champêtres dans le cas et les conditions prévues à l'article L. 522-2 du code de la sécurité intérieure sans disposer d'un pouvoir de police direct. En matière portuaire, il ne dispose pas de la police de sa compétence. Si l'exécutif régional exerce au titre de l'article L.5331-5 du code des transports l'autorité portuaire, il ne détient pas le pouvoir de

⁶⁷ La loi « économie circulaire » permet désormais au maire de procéder à la confiscation et à la mise en fourrière du véhicule ayant servi à déposer illégalement des déchets (C. env., art. L.541-46) et d'utiliser des moyens de vidéosurveillance pour constater les infractions (code de la sécurité intérieure, art. L.251-2). Il peut désormais prononcer une amende de 15 000 à l'encontre du responsable d'une décharge illégale. La loi « engagement et proximité » permet d'assortir d'une astreinte journalière la mise en demeure d'évacuer un véhicule hors d'usage abandonné (C. env., art. L.541-21-3 et L.541-21-4). En matière de débroussaillage, le maire peut assortir d'une astreinte journalière les mises en demeure de procéder aux travaux prescrits en application de l'article L.134-9 du code forestier.

⁶⁸ L'article L. 541-44 du code de l'environnement dispose que sont qualifiés pour procéder à la recherche et la constatation des infractions aux dispositions du chapitre concerné, et des règlements pris pour son application, outre les officiers et les agents de police judiciaire et les inspecteurs de l'environnement mentionnés à l'article L. 172-1 du code de l'environnement : 1° Les agents de police judiciaire adjoints visés à l'article 21 du code de procédure pénale (dont les agents de police municipale) ; 2° Les agents des douanes ; 3° Les agents habilités en matière de répression des fraudes ; 4° Les autres agents mentionnés à l'article L. 1312-1 du code de la santé publique : l'article L. 1312-1 du code de la santé publique étant ici visé, les mêmes restrictions que celles établies en matière d'assainissement s'appliquent pour ces autres agents s'agissant de l'assermentation en matière de déchets 5° Les chercheurs, ingénieurs et techniciens assermentés de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

police qui relève au titre de l'article L.5331-6 du même code de l'Etat. En cas de pollution sur son propre domaine, il lui faut saisir l'Etat.

3.1.3.1 Renforcer les moyens de contrôle

L'effectivité du pouvoir réglementaire local ne se limite pas au pouvoir de police *stricto sensu*, elle tient aussi à la capacité normative de réaliser des contrôles administratifs. Afin d'éviter tout risque de contamination de l'eau potable par de l'eau provenant de ces ouvrages privés), et d'évaluer les volumes d'eau prélevés sur ces ressources « alternatives » dans l'assiette de facturation de la redevance d'assainissement collectif, l'article L. 2224-9 du CGCT dispose que « *tout prélèvement, puits ou forage réalisé à des fins d'usage domestique de l'eau fait l'objet d'une déclaration auprès du maire de la commune concernée* ». Ce dispositif s'avère peu efficient du fait de l'absence de sanction en cas de défaut de déclaration et souligne la nécessité de permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements de définir dans le règlement du service public de l'assainissement collectif des eaux usées des sanctions en cas d'absence de déclaration dans le cadre du règlement de service de l'eau ou de l'assainissement (modification de l'article L.2224-9 CGCT et suivants).

Recommandation n°9 : Renforcer les pouvoirs de police et les moyens de contrôle administratifs à deux niveaux :

- au niveau du bloc communal

*en matière de déchets, élargir la liste des agents pouvant être assermentés pour la police des déchets aux gardes champêtres et policiers municipaux.

* en matière d'assainissement des eaux usées, autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à définir dans le règlement du service public de l'assainissement collectif des eaux usées des sanctions en cas d'absence de déclaration dans le cadre du règlement de service de l'eau ou de l'assainissement

- au niveau régional, confier au président du conseil régional l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région.

3.2 Mettre en place un système de gouvernance territorial plus coopératif

3.2.1 Promouvoir une véritable déconcentration normative, gage d'une meilleure association des collectivités au processus de décision

L'exercice du pouvoir réglementaire local nécessite une déconcentration normative gage d'une plus grande concertation et association au processus de décision.

Face à la difficulté de maîtriser l'inflation normative en réduisant le flux des nouvelles normes et le stock des normes anciennes, l'Etat s'est attaché à limiter le poids de celles-ci en offrant un pouvoir de dérogation aux préfets et en développant les outils permettant d'en faciliter l'interprétation. Cette logique de l'Etat facilitateur doit être aujourd'hui développée.

3.2.1.1 Renvoyer la mise en œuvre des principes posés par la loi au Préfet

Dans sa décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a considéré qu' « *en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant la mise en œuvre des principes posés par la loi, pourvu que cette habilitation ne concerne que des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu* ». Sur ces fondements, le conseil constitutionnel a validé le dispositif du « PINEL » qui

permet une déconcentration au niveau du Préfet de région des plafonds de loyer et des ressources du locataire sur la base de critères nationaux. Dans sa décision du 23 décembre 2019, il a jugé cette expérimentation conforme au principe d'égalité devant la charge publique. Il convient toutefois de souligner que la marge d'appréciation du Préfet est toutefois extrêmement encadrée et limitée.

Dans le prolongement du « Pinel breton », il pourrait être envisagé d'arrêter au niveau préfectoral davantage de zonage, afin de mieux répondre aux besoins du territoire et d'assurer un dialogue avec les collectivités territoriales. Pourraient notamment être concernés les zonages concernant les logements sociaux l'éducation.

3.2.1.2 Elargir les possibilités de dérogations législatives et réglementaires lors de l'élaboration des normes

Le pouvoir de dérogation des préfets est circonscrit et ne saurait conduire à déroger à un acte législatif. En revanche, le législateur pourrait prévoir des conditions de dérogation aux dispositions de la loi dans le texte. Une telle possibilité devrait être assortie de garanties c'est-à-dire un objet et un périmètre limités, une motivation fondée sur les circonstances locales et l'intérêt général.

De même, l'exécutif pourrait, plus souvent, prévoir dans le cadre des dispositions réglementaires des possibilités d'exception en cas de difficultés majeurs dans l'application d'un texte.

Il ne s'agit pas, en l'espèce, de systématiser un dispositif de dérogation qui doit rester exceptionnel sauf à déresponsabiliser les acteurs locaux et à fragiliser la règle mais de promouvoir une approche facilitatrice de la mise en œuvre de la norme.

Les dérogations en matière d'accessibilité aux personnes en situation de handicap prévues par la loi et déclinées dans plusieurs décrets constituent une illustration. L'article L111-7-3 du code de la construction et de l'habitation ouvre la possibilité de dérogations à l'obligation d'accessibilité dans les immeubles existants : après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des prescriptions techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage du bâtiment et de ses abords ou la viabilité de l'exploitation de l'établissement, d'autre part.

Une telle évolution nécessiterait de privilégier une approche centrée sur l'effectivité et la mise en œuvre.

3.2.1.3 Développer le rôle de facilitateur de projet de l'Etat

L'article 74 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dont est issu le décret 2020-634 du 25 mai 2020 a prévu un nouveau dispositif permettant aux collectivités et à leurs groupements ou leurs établissements publics de solliciter auprès du représentant de l'État une prise de position formelle s'agissant de la légalité d'un acte (dispositif dit du « rescrit administratif »).

Ce nouveau dispositif permet aux collectivités territoriales précitées de saisir le préfet chargé du contrôle de légalité, avant adoption d'un acte administratif susceptible de recours concernant la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences.

Le présent rapport a souligné qu'une des principales limites à l'exercice du pouvoir réglementaire local résidait dans la méconnaissance par les collectivités des possibilités prévues par la loi et la crainte de voir déférer leurs actes au titre du contrôle de légalité. La nouvelle procédure du rescrit, facultative pour les collectivités, complète la mission de conseil assurée par les préfetures, sans s'y substituer. Elle pourrait permettre de conforter les collectivités territoriales qui ne disposent pas de services juridiques dans le plein exercice de leurs capacités normatives.

Il serait intéressant d'élargir cette approche non seulement aux actes individuels mais aux projets des collectivités territoriales afin d'éviter que celles-ci ne mobilisent des moyens susceptibles d'être jugés ex-post non conformes à la réglementation. Cette philosophie de l'Etat facilitateur de projet pourrait s'appliquer à de nombreux services déconcentrés et favoriser la mise en place d'un dialogue constructif avec les collectivités territoriales.

3.2.2 Mieux associer les collectivités territoriales aux décisions dans les champs de compétences imbriqués

Les collectivités territoriales n'aspirent pas nécessairement à un transfert de pouvoir réglementaire mais à une participation accrue aux décisions de l'Etat, notamment au niveau local. Dans le domaine de l'éducation, il serait souhaitable de mettre en place une gouvernance partagée autour d'un projet éducatif de territoire. Le rapport de la mission Territoires et réussite⁶⁹ préconise ainsi que soit élaboré au niveau de l'académie, sous l'autorité du recteur, un « contrat territorial » qui, sur la base d'un diagnostic partagé avec les collectivités territoriales analysant les dimensions territoriales de l'offre scolaire et les parcours des élèves définirait des priorités d'action concertées (intégrés dans les programmes prévisionnels d'investissement, la politique de sectorisation et de transport des élèves) prenant en compte les perspectives démographiques et les besoins territoriaux. Au niveau communal, ce dispositif pourrait donner lieu à une contractualisation élargie qui intégrerait le projet éducatif territorial. Ces contrats seraient arrêtés conjointement par délibération de l'exécutif local et décision du recteur.

Le souhait des collectivités territoriales n'est pas, en l'espèce, de se voir transférer des compétences exercées par l'Education nationale ou des décisions arrêtées par le Recteur mais d'être associées à la définition d'une politique territorialisée de l'éducation ainsi qu'à toute décision de nature à avoir une incidence sur leurs moyens. L'enjeu dans le secteur de l'Education nationale n'est pas principalement normatif (il est, à cet égard, significatif que les nombreuses expérimentations initiées dans ce domaine soient conduites au niveau local - 500 recensées- et ne nécessitent aucune modification de l'ordre juridique), il renvoie, principalement, à l'évolution d'un mode de gouvernance encore trop peu partagé qui supposerait de conforter les responsabilités et les moyens des niveaux déconcentrés de l'Etat (Rectorats, directions académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), chefs d'établissements).

D'autres domaines pourraient être concernés par la mise en place de cette gouvernance partagée et notamment le logement qui a fait l'objet d'un rapport récent de la Cour des Comptes⁷⁰ qui plaide pour un nouveau mode de territorialisation et une intégration plus aboutie, dans chaque territoire, des politiques conduites par l'État et par les collectivités et les EPCI délégataires des aides à la pierre. Le rapport formule des propositions pour un dialogue renouvelé entre l'Etat déconcentré et les collectivités autour d'objectifs définis en commun et d'outils coordonnés.

⁶⁹ AZEMA Ariane et MATHIOT Pierre, Rapport de la mission *Territoires et réussite*, 2019

⁷⁰ Cour des Comptes, *La territorialisation des politiques du logement*, 2021

Recommandation n°10 : Permettre une nouvelle gouvernance normative au niveau déconcentré en

- renvoyant le pouvoir réglementaire d'exécution d'une loi au préfet notamment en matière de zonage ;
- prévoyant dans les lois et règlements davantage de dérogations locales selon les des circonstances locales précises ;
- élargissant le rescrit préfectoral aux projets ;
- associant davantage les collectivités locales à l'exercice du pouvoir normatif déconcentré.

3.2.3 Donner aux collectivités davantage de liberté dans la définition de l'organisation et du fonctionnement des instances visant à promouvoir la coopération territoriale et la démocratie locale

3.2.3.1 Assouplir les règles régissant *composition* et fonctionnement des CTAP

Clé de voute du dispositif de concertation entre les acteurs locaux et lieu d'échange pour le développement de la coopération territoriale, la CTAP créée par la loi MAPTAM se veut potentiellement le lieu de promotion de la gouvernance locale.

Si l'objet des CTAP est très large ("*La conférence territoriale de l'action publique peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements*") sa composition et son fonctionnement sont précisément définis par l'article L1111-9-1 du code des collectivités territoriales et par l'instruction du gouvernement du 10 février 2016. Il est paradoxal de constater que le fonctionnement des instances visant à institutionnaliser la coopération territoriale est fortement encadrés par l'Etat.

Le bilan des CTAP est aujourd'hui assez mitigé : si la plupart des instances reconnaissent l'utilité et la pertinence de cette instance, tous considèrent que les règles régissant sa composition et son fonctionnement sont trop rigides et ne prennent pas en compte les spécificités de la gouvernance territoriale propres à chaque région.

Des dispositions sur les CTAP figurent, d'ores et déjà dans le projet de loi 4 D mais visent à en conforter les missions (possibilité de prendre des résolutions sur les délégations de compétences entre collectivités). Elles pourraient être complétées par des dispositions assouplissant leur composition et leur fonctionnement. Il serait souhaitable de se limiter à fixer les grands principes régissant les missions de la CTAP et sa présidence (président du conseil régional) en laissant les acteurs locaux le soin d'en définir librement composition et fonctionnement à travers, notamment, leur règlement intérieur.

3.2.3.2 Laisser une grande souplesse aux collectivités pour organiser les instances consultatives participant de la démocratie locale

Sur le modèle des conseils de développement ou des conseils de quartier, il serait souhaitable que dénomination, composition et modalités de fonctionnement des instances locales de participation ne soient pas fixées au niveau national mais renvoyées à une délibération de la collectivité concernée.

Ainsi, la composition et le mode de fonctionnement de la commission consultative des services publics locaux, du Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie et de la commission des droits et de l'autonomie des personnes âgées devraient être fixés librement au niveau local.

Recommandation n°11 : Donner aux collectivités davantage de liberté dans la définition de l'organisation et du fonctionnement des instances visant à promouvoir la coopération territoriale (CTAP par exemple) et la démocratie locale (exemple de la commission consultative des services publics locaux).

3.3 Changer de culture normative

3.3.1 Un besoin d'acculturation au pouvoir réglementaire local

L'extension du pouvoir réglementaire nécessite tant une volonté des acteurs locaux de se saisir de cette liberté qu'une nouvelle approche légistique pour laisser davantage de marges de manœuvres aux collectivités locales lors de l'élaboration des normes. Cela nécessite une meilleure information sur ce qu'est le pouvoir réglementaire local et les marges qu'ils offrent, souvent méconnues des acteurs qui doit être relayée tant sur les sites internet des ministères, que par les associations d'élus.

Cette acculturation passe aussi par une formation plus large des élus et des fonctionnaires relevant de la fonction publique territoriale, comme de l'Etat, aux dimensions normatives de l'action publique locale notamment dans sa dimension légistique. Au niveau central, cela suppose de former au pouvoir réglementaire local les fonctionnaires de l'Etat et de les sensibiliser à la qualité de la norme. L'enjeu est de favoriser un droit moins bavard, offrant plus de possibilités de différenciation locale, plus de marges d'adaptation.

Recommandation n°12 : Inciter les collectivités locales à se saisir du pouvoir réglementaire local

- Développer les formations sur le pouvoir réglementaire local à destination des élus et des fonctionnaires relevant de la fonction publique d'Etat comme territoriale

- Réaliser des guides sur le pouvoir réglementaire local.

3.3.2 Un droit souple vecteur d'efficacité normative

Le Conseil d'Etat ⁷¹ dans son étude de 2013 définit le droit souple comme « *comme l'ensemble des instruments réunissant trois conditions cumulatives :*

- ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;

- ils ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ;

- ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit »

Le Conseil d'Etat distingue deux fonctions différentes du droit souple. D'une part, le droit souple peut être pensé comme un complément du droit « dur » existant qui intervient soit dans le cadre de l'élaboration de la norme soit de sa mise en œuvre. Il permet de détailler notamment les modalités concrètes d'application du droit, et ce faisant évite un droit dur « trop bavard ». Il favorise la bonne application du droit existant à travers notamment des chartes d'usage ou de bonnes pratiques.

D'autre part, le droit souple peut également se substituer au droit dur. L'enjeu est alors de passer d'une règle verticale à une approche plus concertée où la norme est pensée par les acteurs concernés. Cette légitimité favorise son effectivité. En devenant la référence, il contribue à la standardisation des pratiques et génère d'autres modes de régulation.

⁷¹ Conseil d'Etat, le droit souple, étude annuelle 2013

3.3.3 Au niveau national, l'intérêt de « favoriser la substitution du droit souple aux dispositions réglementaires inutilement détaillées »

Au niveau central, il s'agit de passer d'un réflexe normatif prescriptif à une injonction souple et mobilisatrice. En effet, le caractère prescriptif ne s'accompagne pas nécessairement de l'action correspondante faute parfois de moyens. La protection maternelle et infantile (PMI) constitue une illustration. Le code de la santé prévoit des normes précises en matière de protection maternelle et infantile. Or, en 2016⁷², 39 % des départements ne respectaient toujours pas la norme d'activité relative à l'activité infantile, et 2/3 ne respectaient pas les normes relatives aux consultations prénatales et de planification. Le droit dur n'est pas toujours ainsi gage d'efficacité.

Le développement du droit souple permettrait de s'adapter plus facilement aux réalités des territoires et améliorerait dès lors l'efficacité du pouvoir réglementaire local :

- **Pour l'administration déconcentrée :** il laisserait plus d'autonomie aux administrations territoriales dans le contrôle du pouvoir réglementaire local. Le rapport du Conseil d'Etat préconise notamment le développement des lignes directrices qui confèrent « *de véritables marges de manœuvre aux échelons déconcentrés tout en maintenant une politique nationale* ».
- **Pour les collectivités locales :** en privilégiant des guides de bonnes pratiques ou des référentiels à des décrets ou arrêtés, l'exécutif laisserait plus de place aux initiatives locales et surtout faciliterait une adaptation normative aux circonstances locales. Pour le Conseil d'Etat, « *si une règle de droit est mise en œuvre par des lignes directrices, une collectivité territoriale pourra invoquer des circonstances particulières pour les écarter et proposer à l'administration chargée de mettre en œuvre la réglementation, ce qui ne serait pas possible en présence de dispositions réglementaires détaillées.* ».⁷³ Le développement du droit souple répondrait également aux querelles de légitimité qui opposent régulièrement l'Etat aux collectivités locales dès lors qu'il s'agit de compétences décentralisées. Il permettrait de mieux accepter le cadre normatif et également de retrouver des marges de manœuvre dans l'exercice de leurs compétences. Il serait également de nature à inciter les collectivités locales à se saisir de leurs propres prérogatives réglementaires qu'elles méconnaissent souvent à travers des guides et également des partages d'expérience.

3.3.4 Au niveau local, une approche plus agile et innovante de l'exercice des compétences permise par le droit souple

D'ores et déjà, les collectivités territoriales ont recours au droit souple qu'il s'agisse de charte des usages d'un espace (piscine, parc), d'engagements qualité, de guides de bonnes pratiques, ou encore de référentiels techniques. Toutefois, celui-ci occupe encore une place trop marginale.

Pour que l'espace libéré par la réduction du pouvoir réglementaire national ne se traduise pas par un foisonnement de textes locaux, l'usage du droit souple est une alternative intéressante au règlement. Il est déjà pratiqué par de nombreuses collectivités locales qui se dotent par exemple de charte à destination des usagers du service public, ou encore de guides à destination des associations plutôt que d'un règlement. Une telle pratique du droit est source de simplification et d'allègement et accroît la compréhension des citoyens, usagers des services publics locaux.

Une telle évolution n'est pas sans soulever de problème. Elle pose indéniablement la question de la gouvernance normative. Les collectivités acceptent d'autant plus aisément un guide, un référentiel de bonnes pratiques qu'elles ont été associées à son élaboration. Ce guide peut être réalisé par les services de l'Etat en lien avec les collectivités territoriales ou par les collectivités territoriales elle mêmes via leurs associations. France Urbaine a ainsi réalisé un état de lieux du sport dans les quartiers de politique de la ville, un guide opérationnel de la coopération décentralisée. Régions de France dispose d'un observatoire qui recense les bonnes pratiques. L'association des départements de

⁷² PEYRON Michèle, *Pour sauver la PMI agissons maintenant*, Mars 2019.

⁷³ Conseil d'Etat, *le droit souple*, étude annuelle 2013.

France valorise toutes les initiatives départementales innovantes par thème. L'association des communautés de France est très active dans la publication de nombreux guides, études et rapports notamment dans le domaine économique où elle travaille étroitement avec des chercheurs. L'association des maires de France joue également ce rôle de relais des bonnes pratiques. Les associations d'élus jouent ainsi un rôle pivot dans le recensement des bonnes pratiques tant dans des documents qu'au sein de leurs commissions thématiques qui réunissent élus et experts du sujet.

Toutefois, cette démarche pour être qualitative doit également être adossée à une évaluation indépendante sans laquelle il est difficile de s'inscrire dans un processus de référentiel et de faire progresser à long termes les pratiques. Les exemples anglo-saxons associent ainsi recensement des bonnes pratiques et évaluation indépendante. En Grande Bretagne, des « *what works center* » (cf encadré) accompagnent ainsi le droit souple. Aux Etats Unis, l'association des gouverneurs dispose d'un centre d'analyse des pratiques. Au-delà de la structure, cela soulève la question des indicateurs nationaux parfois vécus par les collectivités locales comme une tentative de normalisation et de contrôle. Ils sont un préalable essentiel à toute démarche d'évaluation.

Encadré n°4 : Les what works centers

Constitués dans chaque champ de politiques publiques, ils permettent de recenser les pratiques de politiques publiques et de collecter les indicateurs d'efficacité d'un programme ou d'une politique donnée. Ils produisent des rapports d'évaluation et des revues de politiques publiques. Ils évaluent l'efficacité d'une politique et des différentes pratiques. Ils accompagnent les décideurs dans l'utilisation de leurs résultats

Source : <https://whatworks.blog.gov.uk/about-the-what-works-network/>

Une telle évolution suppose une acculturation au droit souple car il ne suffit pas de décréter une tel changement pour qu'il prenne effet. D'ores et déjà les fiches d'impact comportent une mention invitation l'auteur de la norme à expliquer pourquoi il a privilégié du droit dur par rapport au droit souple. De même le CNEN s'interroge régulièrement sur l'adoption d'un texte normatif plutôt qu'un guide de bonne pratique.

Recommandation n°13 : Développer le droit souple :

- rédiger des normes brèves en précisant les modalités pratiques par des guides, des référentiels ou des lignes directrices
- substituer à des réglementations fixant les modalités pratiques de l'exercice d'une compétence un référentiel indicatif constitué en lien avec les associations d'élus et d'experts territoriaux

CONCLUSION

La réflexion sur le pouvoir réglementaire local ne peut être déconnectée de l'évolution des grands enjeux et outils de l'action publique locale.

Elle pose tout d'abord la question du rôle de l'Etat dans la conduite des politiques publiques décentralisées. L'Etat doit-il jouer un rôle de pilote, incitant voire obligeant les collectivités territoriales à mettre en œuvre certaines politiques ou certains objectifs ou doit-il faire confiance aux dynamiques locales et n'intervenir que pour généraliser leur application et prévoir des dispositions applicables aux collectivités qui n'auraient pas voulu ou pu s'inscrire dans le mouvement collectif ?

Elle interroge la capacité des collectivités à se saisir des opportunités qui leur ont été ouvertes par la loi qui renvoient à des problématiques de moyens particulièrement dans les petites communes ou intercommunalités mais aussi à leur souhait d'assumer pleinement des responsabilités nouvelles dans un cadre juridique parfois insécurisant et instable.

Elle révèle les limites d'une approche de l'action publique locale appréhendée sous un prisme trop exclusivement normatif alors que les outils dont disposent les collectivités pour mener à bien leurs projets n'ont cessé de se diversifier.

Elle souligne, enfin, les limites d'une approche institutionnelle qui penserait l'élaboration de la norme comme le résultat de l'exercice d'une compétence exclusive alors que la mise en œuvre des politiques publiques appelle la mobilisation d'une multiplicité d'acteurs dont les rapports relèvent d'abord d'une démarche partenariale et contractuelle et d'une gouvernance territoriale renouvelée.



M. Bruno ACAR

Inspecteur général de l'administration



Mme Noémie ANGEL

Inspectrice de l'administration

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Référence : D21000034

Paris, le 10 JAN. 2021

La ministre

à

Monsieur le chef du service de
l'Inspection générale de
l'administration

Objet : Mission d'inspection relative au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et de leurs groupements

A l'occasion des concertations conduites dans le cadre du projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, le besoin d'accroître la capacité des collectivités territoriales à adapter le cadre réglementaire national de l'exercice de leurs compétences a été fréquemment exprimé.

Cette capacité d'adaptation est aujourd'hui limitée par le fait que de nombreuses dispositions législatives renvoient au pouvoir réglementaire de l'Etat la responsabilité d'en décliner la mise en œuvre par des mesures prises à l'échelon central le plus souvent et laissent peu de marge pour l'exercice du pouvoir réglementaire local alors même que les collectivités sont directement concernées.

Or, il apparaît que nombre de dispositions réglementaires aujourd'hui prises par décret ou arrêté pourraient l'être par les collectivités territoriales dans le champ de leurs compétences de manière plus adaptée au contexte local. A titre d'illustration, la liste des pièces demandées pour procéder à l'inscription d'un enfant à l'école est prévue par décret alors qu'elle pourrait être arrêtée par le maire, sur la base d'orientations nationales. La connaissance de la population et le besoin de contrôle ne sont en effet pas les mêmes dans une petite commune rurale et dans une grande agglomération. Il est aussi envisageable, dans certains domaines, que les mesures nationales fixent un cadre à l'intérieur duquel les collectivités pourraient adopter une norme en fonction du contexte local, dans le respect du principe d'égalité.

Eu égard aux exigences constitutionnelles, un article du projet de loi prévoira donc le transfert aux collectivités territoriales d'une série de compétences qui relèvent aujourd'hui de textes réglementaires de l'Etat, ce qui nécessitera une intervention législative *ad hoc* pour chacune des mesures identifiées.

Afin d'identifier les besoins prioritaires dans ce domaine et de nourrir les futurs travaux du Parlement et du Gouvernement sur cet aspect du texte, je souhaite que l'Inspection générale de l'administration, en lien étroit avec l'ensemble des acteurs concernés, engage un travail de recensement et de hiérarchisation des prérogatives réglementaires qui pourraient ainsi être conférées aux collectivités territoriales en privilégiant des ajustements utiles et pragmatiques.

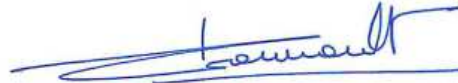
Hôtel de Castries
72, rue de Varenne – 75007 Paris
Téi : 33(0)1 40 81 21 22
www.cohesion-territoires.gouv.fr

Le pouvoir règlementaire des collectivités territoriales : enjeux et perspectives

La mission s'attachera, dans chaque cas, à identifier les conditions nécessaires pour que les collectivités territoriales puissent assumer pleinement ces nouvelles responsabilités.

Je souhaite que cette mission soit réalisée dans le cadre d'un dialogue avec les associations de collectivités, à l'échelon national et à l'échelon territorial. La mission mobilisera, également, la connaissance du terrain des services déconcentrés de l'Etat. Elle devra, naturellement, en lien avec la direction générale des collectivités locales, recueillir les positions des différentes administrations concernées par les mesures dont la décentralisation pourra être envisagée.

Je souhaite que votre rapport me soit remis au plus tard quatre mois après la signature de la présente lettre de mission.



Jacqueline GOURAULT

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

CABINET DE MADAME LA MINISTRE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- Pauline MALET, directrice adjointe du cabinet
- Gabriel MORIN, conseiller Collectivités et Institutions locales

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

- David SARTHOU chef du service de la législation et de la qualité du droit
- Gabor ARANY, adjoint au chef de service de la législation et de la qualité du droit

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE (DGALN)

- Stéphanie DUPUY LYON, directrice générale
- Vincent MONTRIEUX, sous-directeur qualité et cadre de vie, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- Laurent BRESSON, sous-directeur des politiques de l'habitat
- Stéphane FLAHAUT, adjoint au sous-directeur de politiques de l'habitat
- Julie PERCELAY, adjointe à la sous-directrice animation territoriale et appui politiques de préservation des écosystèmes, direction eau et biodiversité

CEREMA

- Pascal TERRASSE, directeur de la stratégie, de la communication et des relations extérieures
- Éric LAJARGE, directeur délégué à la stratégie
- Benoit RONEZ, chef de projet "Stratégie et Contrat d'objectifs et de performance"

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE - MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

ADEME

- Nicolas SOUDON, directeur exécutif de l'action territoriale

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- Jean Gabriel DELACROY, sous-directeur de l'administration territoriale à la direction de modernisation et de l'administration territoriale
- Stéphane COSTAGLIOLI, chef du Bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale, sous-direction de l'administration territoriale à la direction de modernisation et de l'administration territoriale

MINISTERE DES OUTRE MERS

- Jean Pierre BALCOU, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales
- Stéphane BRUNOT, directeur adjoint
- Karine DELAMARCHE, sous-directrice des compétences et des institutions locales
- Hélène MARTIN, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales
- Marine FABRE, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique
- Isabelle DORLIAT-POUZET, cheffe du bureau des services publics locaux
- Constance ANDRE, cheffe du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat
- Lionel BOGATTE adjoint à la cheffe du bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat
- Olivier LAIGNEAU, chef du bureau du financement des transferts de compétences

CONSEIL D'ETAT

- Francis Lamy, président adjoint de la section de l'Intérieur du conseil d'État

CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

- Alain Lambert, Président

ASSOCIATION D'ELUS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

- Gwenola STEPHAN, responsable mission développement durable
- Robin PLASSERAUD conseiller technique à la mission développement durable
- Nelly JACQUEMOT, responsable du département de l'action sociale, éducative, sportive, et culturelle
- Sébastien FERRIBY conseiller technique au département de l'action sociale, éducative, sportive, et culturelle
- Marie-Cécile GEORGES, responsable du département intercommunalité et organisation territoriale
- Nathalie FOURNEAU, conseillère technique chargée de l'aménagement des territoires
- Pauline DELEARE conseillère technique chargée de l'aménagement des territoires
- Louise LARCHER, conseillère technique chargée de l'aménagement des territoires
- Gaëlle DUIGOU, conseillère technique

ASSOCIATION DES COMMUNAUTES DE FRANCE

- Nicolas PORTIER, délégué général
- Floriane BOULAY, déléguée générale adjointe
- Philippe SCHMIT, secrétaire général et conseiller urbanisme

FRANCE URBAINE

- Olivier LANDEL, délégué général
- Philippe ANGOTTI, délégué adjoint en charge de la Transition écologique, de l'urbanisme et responsable des ressources humaines
- Franck CLAEYS, délégué adjoint
- Ludovic GROUSSET, directeur en charge de la cohésion des territoires, de la réforme territoriale, du Développement économique, de l'ESR et de la fonction publique territoriale
- Emmanuel HEYRAUD, directeur cohésion sociale et développement urbain, en charge du Logement, de la Politique de la ville, du Sport et de la Santé

ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Pierre MONZANI, directeur général
- Jérôme BRIEND, conseiller technique en charge de la réforme territoriale, du suivi de la loi NOTRe, des politiques publiques territoriales et de la fonction publique territoriale

REGIONS DE FRANCE

- Jules NYSSSEN, directeur général
- Frédéric EON, conseiller parlementaire, juridique et fonction publique
- David HERGOTT, conseiller en charge des mobilités
- Megane PERRIN, responsable juridique

AMORCE

- Nicolas GARNIER, délégué général
- Delphine MAZABRARD, responsable de pôle

FEDERATION NATIONALE DES COLLECTIVITES CONCEDEANTES ET DES REGIES

- Pascal SOKOLOFF, directeur
- Régis TAISNE, chef du département du cycle de l'eau
- Cécile FONTAINE, cheffe du service juridique

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DE CADRES TERRITORIAUX

ASSOCIATION DES DIRECTEURS GENERAUX DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADGCF)

- Pierrick RAUDE, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE LA RESTAURATION COLLECTIVE (AGORES)

- Christophe HEBERT, président, directeur pôle éducation loisir ville Harfleur,
- Sylvestre NIVET, vice-président, directeur restauration collective ville de Poitiers,
- Jean-Jacques HAZAN chargé de mission, consultant

ASSOCIATION DES INGENIEURS TERRITORIAUX DE FRANCE

- Emmanuelle LOINTIER, présidente de l'association
- Thomas BREINIG, vice-président en charge de l'expertise technique, directeur syndicat mixte au sud de Toulouse en charge de la compétence GEMAPI
- Yann LE GOFF, animateur groupe déplacement et signalisation direction voirie et déplacement circulation routière de la ville de Paris

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET DES CADRES DE L'EDUCATION DES VILLES ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (ANDEV)

- Thierry VASSE, vice-président, directeur général adjoint éducation enfance jeunesse de la Ville d'Orvault
- Gabriel FARGA, secrétaire, directeur général adjoint de l'éducation à la mairie des Ulys

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET INTERVENANTS D'INSTALLATIONS ET DES SERVICES DES SPORTS

- Marco SENTAIN, président directeur des sports, et événementiels de la commune de Muret
- Alexandre CHEVALIER, ancien président directeur des sports à Montbéliard

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE RESSOURCES HUMAINES DE GRANDES COLLECTIVITES

- Mathilde ICARD, présidente directrice générale des services du centre de gestion du Nord
- Sarah DESLANDES, vice-présidente, directrice générale adjointe du centre de gestion de la Petite Couronne,
- Céline VILLIERS, membre du bureau, directrice des ressources humaines de Strasbourg

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS D'ACTION SOCIALE ET DE SANTE DES DEPARTEMENTS ET DES METROPOLES

- Emmanuel GAGNEUX, administrateur, directeur général adjoint délégué aux politiques sociales de l'Eure

FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE DIRECTEURS DES AFFAIRES CULTURELLES (FNADAC)

- Christophe BENNET, président
- Emmanuel PIDOUX, vice-président directeur de la ville de Colomiers
- Marie-Lys COUREL, mandataire stratégique auprès du président
- Alexis AUBERT, délégué général
- François COUTIER, ancien directeur des affaires culturelles et universitaire
- Louis PERETTI, directeur du pôle culture, communication, patrimoine, jeunesse et vie associative

UN PLUS BIO

- Sandrine LAFARGUE, conseillère départementale Pyrénées Atlantiques déléguée au développement durable, manger bio label et terroir
- Stéphane VEYRAT, directeur association un peu plus bio

EXPERTS

- Gilles LE CHATELIER, conseiller d'Etat, avocat, ancien directeur général des services de collectivités territoriales
- Jean Luc BŒUF, ancien directeur général des services de collectivités territoriales
- Pierre VILLENEUVE, ancien directeur des affaires juridiques de collectivités territoriales

DEPARTEMENTS

CANTAL

- Brigitte DUBOIS, directrice de l'éducation et de la jeunesse
- Valérie FILLION, cheffe du service collèges - éducation

DEUX SEVRES :

- Christophe BARON, directeur général adjoint
- Isabelle SIMONNEAU, responsable juridique du département

OISE

- Éric BELLAMY, directeur général adjointe en charge des solidarités
- Véronique DELARUELLE, directrice enfance famille
- Stelina LISMONDE, directrice qualité offre budget
- Isabelle MASSOU, directrice de l'autonomie et de la MDPH

SEINE MARITIME

- Anne GIREAU, directrice générale adjointe en charge du social

SEINE SAINT DENIS

- Alice GIRALTE, directrice de l'éducation et de la jeunesse

COMMUNES

ANNECY

- Dominique HUOT DE SAINT ALBIN, directeur général des services
- Marie Pierre MOUSSA, directrice générale adjointe juridique, foncier et commande Publique

BOURGES

- Sandrine DESMOULIN NOIRCLERC, directrice culture patrimoine tourisme

METROPOLES

BREST

- Bertrand UGUEN, directeur général des services
- Alice DESPREZ directrice culture animation patrimoines

TOULOUSE

- Éric ARDOUIN, directeur général des services

UNIVERSITAIRES

- Bernard FAURE, professeur des universités à l'université de droit de Nantes
- Géraldine CHAVRIER, professeur des universités à l'université de droit de Paris I
- Laetitia JANICOT, professeur des universités à l'université de droit de Cergy Pontoise

Annexe n°3 : Bibliographie

- AUBY Jean-Bernard, La Corse et le pouvoir normatif local, *Droit Administratif* n° 2, Février 2002
- AZEMA Ariane et MATHIOT Pierre, Mission territoires et réussites, Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, 2019
- BROSSET Estelle, L'impossibilité pour les collectivités territoriales d'exercer le pouvoir législatif à l'épreuve de la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, *Revue française de droit constitutionnel*, 2004/4 n° 60 | pages 695 à 739
- BCEUF Jean Luc, Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir, *Pouvoirs Locaux* N° 86 III/2010
- CALVET François et DAUNIS Marc, Sénateurs, Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales*, n° 720 tome I (2015-2016) - 23 juin 2016
- CAZENEUVE Jean René et VIAL Arnaud, Députés, L'expérimentation et la différenciation territoriale, *Mission flash de l'Assemblée nationale*, mai 2018
- CHASTANG Benjamin Étudiant en Master 2 Philosophie du droit et droit politique à l'Université Paris II Panthéon-Assas, L'expérimentation des normes, *La revue de droit public approfondi*
- CHAVRIER Géraldine, Quels pouvoirs juridiques pour l'exercice des compétences ? *Revue française d'administration publique*, 2015/4 N° 156, pages 1027 à 1036
- CHAVRIER Géraldine, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, LGDJ collection Systèmes, 2011
- CONSEIL D'ETAT, Les expérimentations ; comment innover dans la conduite des politiques publiques ? *Etude annuelle 2020*
- CONSEIL D'ETAT, Simplification et qualité du droit, *étude annuelle 2016*, n° 67.
- CONSEIL D'ETAT, Le droit souple, *étude annuelle 2013*, n° 64.
- COUR DES COMPTES, La territorialisation des politiques du logement, 2021
- DANTONEL-Cor Nadine Les paradoxes de la compétence économique locale - *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 44, 2 Novembre 2010, 2324
- DOLIGE Éric, sénateur, La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, *Mission parlementaire 2011*
- DREYFUS Jean-David, Professeur de droit public à l'Université de Reims (Champagne-Ardenne), Constitution et compétences normatives économiques des collectivités locales, *Petites affiches* - n°16 - page 14 Date de parution : 22/01/ Id : PA200901605 Réf : LPA 22 janv. 2009, n° PA200901605, p. 14
- FAURE Bertrand - Professeur à l'Université de La Rochelle Le problème du pouvoir réglementaire des autorités administratives secondaires, *Cahier du conseil constitutionnel* N° 19 – Janvier 2006
- FAURE Bertrand, Professeur à l'université de Nantes, Le Conseil d'Etat et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales L'heure de vérité ? *Actualité juridique du droit administratif (AJDA)* 2013 p.2240

FAURE Bertrand, Professeur à l'université de Nantes, Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, *AJDA* 2015 p.1898

FOULQUIER Norbert, Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, FUCHS Alice -Cessot Maître de conférences à l'Université Paris 8 – Saint-Denis, ROLIN Frédéric Professeur à l'Université Paris – Saclay, Le « principe » de différenciation et les politiques de l'habitat et du logement social *Etude pour l'Union sociale pour l'habitat (USH)*

FRIER Pierre-Laurent, Professeur à l'université Paris I, Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ?, *AJDA*, 2003 p.559

HUSSEIN Assem Sayede Docteur en droit, université Panthéon-Sorbonne (Paris 1) Pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines LPA 21 Juin. 2017, n° 127k5, p.4

GUILLOUD, Laetitia Docteur en droit à l'université Grenoble II , Transferts de compétences et pouvoir normatif des collectivités territoriales (Splendeur et misère de la décentralisation sous la Ve République) *Petites affiches*- n°138 - page 51 10/07/2008LPA 10 juill. 2008, n° PA200813808, p. 51

IGA- IGF –CGEDD-CGE, La gestion des déchets par les collectivités territoriales *Mission d'évaluation de politique publique*, 2014

IGA-IGF-CGEDD, La voirie des collectivités territoriales, *Revue de dépenses*, août 2017

IGAS, L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, novembre 2020

JANICOT, Laetitia Professeur à l'Université de Cergy-Pontoise Le pouvoir normatif des régions, *Revue française de droit administratif*, 2016 p.664

LAMBERT Alain, Président du CNEN, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables au service de la transformation de l'action publique*, février 2021

LAMBERT Alain et BOULARD Jean Claude, Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, *Rapport au gouvernement*, 2018

LAPRAY Alice, Le règlement départemental d'aide sociale : un règlement peu réglementaire Arrêt rendu par Conseil d'Etat 29-05-2019 n° 417406, *Actualité juridique des Collectivités Territoriales*, 2019 p.455

LE CHATELIER Gilles, La Constitution et les relations entre les collectivités, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/1 N° 42 | pages 53 à 62

MAULIN Éric, Professeur de droit public à l'Université de Strasbourg et vice-doyen de la Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, La décentralisation du pouvoir normatif, Le pouvoir législatif des régions, *Actualité Collectivités Territoriales* 2014 p.309

MEYNAUD-ZEROUAL Ariane, Urbanisme - Remonter à la source du droit de l'urbanisme, *Droit Administratif* n° 8-9, Août 2020, étude 11

MICHEL Monica et LEMOINE Patricia, députées, Mission « flash » sur le pouvoir réglementaire local, Assemblée nationale 2020

PASTOR Jean-Marc, Vers un droit à la différenciation territoriale, *AJDA* 2020 p.1508

PEYRON Michèle, députée, Pour sauver la PMI agissons maintenant, *rapport parlementaire*, Mars 2019

PONTIER Jean-Marie, professeur à Aix Marseille, De l'extension (à venir) du pouvoir réglementaire des régions, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 5, 3 Février 2014, act. 103

PONTIER Jean-Marie Professeur à l'Université d'Aix-Marseille De l'extension du pouvoir réglementaire des régions, *La Semaine juridique - administrations et collectivités territoriales*, n° 5 (2014 3 février)

SENAT, Consultation nationale des élus en matière de décentralisation organisée par la délégation aux collectivités territoriales dans la perspective de l'examen du projet de loi 4 D, mai 2021

TRAVERS Marion, Les enjeux de l'asymétrie normative au niveau local, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 49, 9 Décembre 2019, 2347

VILLENEUVE Pierre, Vice-président de l'Association Nationale des Juristes Territoriaux (ANJT) Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode (1) À propos du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, *Actualité juridique des Collectivités Territoriales* 2014 p.418

VILLENEUVE Pierre Collectivités territoriales, Les nouveaux enjeux du développement économique régional À propos du schéma régional de développement économique - Etude rédigée par : Document: *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 38-39, 21 Septembre 2015, 2266

ZARCA Alexis IRENEE, Université de Lorraine, Egalité et territorialisation du pouvoir normatif, *Civitas Europa* 2015 2 N° 35 | pages 55 à 76 ISSN 1290-9653

Annexe n°4 : Tableau des associations de professionnels territoriaux

Domaine	Associations
Culture	Fédération nationale des associations des directeurs des affaires culturelles
Education	Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales (ANDEV)
Finances	AFIGESE
Généraliste	Association des directeurs généraux des communautés de France
Restauration scolaire	Association nationale des directeurs de restauration scolaire
RH	Association nationale des directeurs de ressources humaines de grandes collectivités
RH	Association nationale des drh des territoires
Social	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles
Sport	Association nationale des directeurs et intervenants d'installations et des services des sports
Technique	Association des Directeurs Technique des Métropoles, des Département et des Régions
Technique	Association des ingénieurs territoriaux de France
Technique	Association des Techniciens Territoriaux de France