

**Mission « flash »**  
**sur le pouvoir réglementaire local**

**Communication de**  
**Mmes Monica MICHEL et Patricia LEMOINE,**  
**députées**



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. MALGRÉ UN ANCRAGE CONSTITUTIONNEL, LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST DOUBLEMENT LIMITÉ .....</b>	<b>9</b>
1. L’ancrage constitutionnel du pouvoir réglementaire local .....	9
2. Le Premier ministre reste le détenteur du pouvoir réglementaire de droit commun .....	12
3. Les lois relatives aux collectivités territoriales sont beaucoup trop précises.....	14
<b>II. CONSACRER LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET RENFORCER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL .....</b>	<b>15</b>
1. Une révision constitutionnelle aurait permis de clarifier l’étendue du pouvoir normatif local .....	15
2. La loi 4D doit énoncer les principes directeurs de la décentralisation .....	16
3. Changer de méthode dans l’élaboration de la Loi pour préserver les marges d’action des collectivités territoriales.....	18
<b>III. FAIRE CONFIANCE AUX TERRITOIRES POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES .....</b>	<b>21</b>
1. Faciliter la coopération entre les collectivités territoriales pour mieux articuler les différents pouvoirs réglementaires locaux.....	21
2. Donner plus de pouvoir d'appréciation aux préfets pour déroger aux normes nationales et pour faciliter la mise en œuvre d'expérimentations .....	26
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>
<b><u>ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</u></b>	<b>33</b>
<b><u>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURES .....</u></b>	<b>37</b>



Monsieur le Président,

Chers Collègues,

La Mission « Flash » sur le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a été créée en février 2020 dans le cadre des travaux préparatoires à la future loi « décentralisation, déconcentration et différenciation », dite 3D. Ce projet de loi devrait être complété par un volet portant sur des mesures de simplification. Il est désormais intitulé 4D (« décomplexification »).

Cette réflexion s'inscrit dans la démarche du Gouvernement qui souhaite renforcer la différenciation, c'est-à-dire l'adaptation du droit aux spécificités locales. Un des moyens de favoriser la différenciation serait de renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités locales. Cette question du pouvoir réglementaire local peut, à premier vue, apparaître comme très technique au plan juridique mais elle pose en réalité un véritable problème politique.

Quel champ d'autonomie et quel niveau de responsabilité le Législateur est-il prêt à conférer aux exécutifs locaux ?

Il s'agit de savoir si les collectivités territoriales ont réellement les moyens juridiques de prendre des décisions pour exercer la plénitude de leurs compétences. La responsabilité politique des collectivités suppose un plein exercice de leur pouvoir réglementaire.

Notre conception de l'État centralisé, de la primauté de la Loi et l'importance accordée au principe d'égalité ont conduit à cantonner strictement le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Les lois de décentralisation successives ont étendu les compétences des collectivités sans en tirer toutes les conséquences concernant le pouvoir réglementaire. La jurisprudence administrative a, quant à elle, reconnu très tôt le pouvoir réglementaire local mais en le soumettant strictement aux habilitations législatives et en considérant que le pouvoir réglementaire du Premier Ministre pouvait toujours fixer des normes qui s'imposaient aux autorités locales.

La réforme constitutionnelle de 2003 a tenté de mettre en œuvre une « République décentralisée » et a consacré le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais elle n'est pas allée jusqu'au bout de sa volonté décentralisatrice. Le pouvoir réglementaire du Premier ministre n'a pas été limité et le texte constitutionnel ne traite pas de la coordination entre pouvoir réglementaire central et pouvoir réglementaire local.

La loi 4D devrait être l'occasion de mettre en œuvre une nouvelle étape de la décentralisation :

Pour reprendre les propos des associations d'élus réunis au sein de « Territoires Unis » : *Il faut passer à une pratique de la décentralisation dans laquelle les collectivités ne sont plus les exécutants de l'État mais agissent librement dans leur champ de compétence défini avec précision. L'État ne peut plus décentraliser la mise en œuvre de ses politiques et conserver le contrôle des modalités de celles-ci.* ». Seul le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales leur permettra de gagner des marges de manœuvre pour mener des politiques publiques adaptées aux besoins de leurs territoires. Il ne s'agit pas de rajouter des normes locales à un corpus réglementaire déjà foisonnant mais de réfléchir à la manière dont les collectivités peuvent adapter ou interpréter les règlements des autorités nationales. Dans le champ des compétences locales, il faut reconnaître aux collectivités locales la plénitude de leur pouvoir réglementaire, l'intervention du pouvoir réglementaire central devenant résiduel. Ce changement ne sera pas facile car il s'agit d'une véritable inversion de la logique administrative.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons cherché à croiser les analyses en confrontant le point de vue de juristes universitaires avec celui des associations d'élus et avec la pratique de fonctionnaires territoriaux qui sont confrontés à la difficulté de rédiger des actes réglementaires avant leur adoption par les assemblées délibérantes des collectivités. Le panel d'élus locaux de la DCTD a également été interrogé sur l'opportunité de renforcer le pouvoir normatif local et sur les principales recommandations de notre Mission. <sup>(1)</sup>

Pour délimiter notre sujet, nous avons choisi de ne pas traiter des questions relatives aux collectivités d'outre-mer car leur statut est régi par des textes spécifiques et de mener notre réflexion dans le cadre constitutionnel actuel.

Une idée force ressort de ces auditions : les collectivités territoriales expriment d'abord **le besoin de pouvoir adapter les politiques publiques aux spécificités locales, en ayant la possibilité de déroger à la norme nationale (législative ou réglementaire).**

Renforcer le pouvoir réglementaire local doit être un moyen de gagner en efficacité pour rapprocher la prise de décision du terrain. Les élus locaux doivent avoir plus d'autonomie pour trouver des solutions locales adaptées au contexte de leurs territoires.

---

(1) Il ressort de cette consultation que les élus interrogés sont prêts à assumer la responsabilité d'une dérogation aux normes nationales pour répondre à la nécessité d'adapter les mesures normatives au contexte local. Ils sont toutefois partagés entre l'idée de renforcer les pouvoirs de dérogation des préfets et celle de renforcer le pouvoir normatif des collectivités territoriales. Sur la coordination de l'action des différentes collectivités, une forte majorité de répondants est favorable à la contractualisation entre collectivités pour organiser l'exercice de leurs compétences, à condition que ce dispositif soit encadré et qu'il permette de clarifier effectivement les rôles de chaque collectivité tout en optimisant leurs financements.

Une autre thématique est revenue au cours de nos entretiens, celle de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Pour nos interlocuteurs, il ne semblait pas possible de renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités sans renforcer leur autonomie financière. Comment mettre en œuvre de nouveaux projets sans en avoir les moyens financiers ? Nous n'aborderons pas ici cette question qui n'entraîne pas dans le cadre de notre mission mais nous devons garder à l'esprit cette préoccupation des élus.

Notre Mission a constaté des attentes qui peuvent paraître contradictoires au sujet de la future loi 4D. Nos interlocuteurs ont insisté sur le maintien de la stabilité du cadre de l'organisation territoriale, car les collectivités ont dû s'approprier de multiples réformes récentes avec les lois Maptam <sup>1</sup>, NOTRe <sup>2</sup> et Engagement et proximité <sup>3</sup> mais ils souhaitent des changements profonds dans les relations entre l'État et les collectivités et pouvoir exercer pleinement les compétences qui leur ont été reconnues. Il s'agit d'approfondir la décentralisation et de rénover les cadres du dialogue territorial. Les élus locaux auditionnés ne revendiquent pas de nouveaux « blocs » de compétences obligatoires mais veulent être libres de définir un projet de territoire et de disposer d'un pouvoir réglementaire renforcé pour pleinement le mettre en œuvre.

La loi 4D doit être une loi « politique » car elle doit refonder les relations entre l'État et collectivités. Elle doit convaincre les élus locaux qu'ils disposent de réelles responsabilités pour mettre en œuvre des politiques locales décidées par des assemblées délibérantes qui sont l'expression de la démocratie locale.

La Loi 4D doit mettre fin à un paradoxe : malgré de nombreuses lois de décentralisation ayant renforcé les compétences locales, **les élus locaux ont le sentiment qu'ils ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre.**

Le sentiment de « déni de la décentralisation » qui s'est répandu depuis plusieurs années provient d'un processus excessif de normalisation et d'encadrement des compétences décentralisées. Trop de libertés locales se sont transformées en obligations de faire, sous injonctions des services de l'État. Certaines directives européennes, plus ou moins bien transposées, ont été le vecteur d'une intrusion croissante des directions déconcentrées de l'État (DREAL, DDTM).

---

(1) LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(3) LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

L'AdCF fait ainsi ce constat : « ...de nombreux textes sont allés trop loin dans le détail et l'uniformisation des politiques publiques. Que ce soit via des obligations de résultats (taux de produits bio dans les cantines ou de véhicules électriques dans le parc de la collectivité...) ou des obligations de moyens (multiplication des schémas), le pilotage de l'action des collectivités par l'injonction législative et réglementaire est allé manifestement trop loin. »<sup>1</sup>.

La Loi 4D doit donc être l'occasion d'exprimer une nouvelle doctrine de la décentralisation. C'est pourquoi nous allons vous proposer de faire figurer dans cette loi des principes directeurs de la décentralisation qui pourraient être codifiés en exergue du Code général des collectivités territoriales.

Le fil directeur de cette Mission pourrait se résumer ainsi : la justification d'une extension du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales serait de permettre une meilleure adaptation aux spécificités locales et de disposer de moyens d'intervention plus efficaces. Mais comment concilier cet objectif avec le principe d'égalité ? Quel est le bon échelon de « différenciation » selon les compétences traitées ?

---

(1) Extrait du document de l'AdCF « Nouvel acte de décentralisation – analyse et propositions des intercommunalités de France » - Juillet 2019.

## **I. MALGRÉ UN ANCRAGE CONSTITUTIONNEL, LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST DOUBLEMENT LIMITÉ**

*Que faut-il entendre par pouvoir réglementaire local ?* Pour mettre en œuvre leurs compétences, les collectivités territoriales adoptent des mesures de portée générale qui s'appliquent obligatoirement aux citoyens ou aux acteurs économiques de la collectivité concernée. À la différence d'un document administratif qui définit une stratégie et qui n'a qu'une portée indicative, l'acte réglementaire est normatif et est créateur de droit (notion juridique d'acte opposable aux tiers).

Les actes réglementaires des collectivités territoriales portent sur des domaines d'intervention très variés comme par exemple l'urbanisme avec les Plan locaux d'urbanisme ou les programmes locaux de l'habitat (PLH). Lors de son audition, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) a souligné cette grande hétérogénéité des actes réglementaires locaux, certains actes étant plutôt des documents de programmation (plan climat-air énergie (PCAET), plans de mobilités, plans de prévention et de gestion des déchets...) tandis que d'autres définissent des obligations directement applicables (règlement de publicité extérieure par exemple ou la grille tarifaire des transports urbains).

L'AdCF a aussi attiré l'attention des rapporteuses sur l'importance de la distinction entre deux formes du pouvoir réglementaire local, le pouvoir de police qui est un pouvoir propre du maire ou du président de la collectivité et l'adoption d'actes réglementaires qui relève du pouvoir de l'assemblée délibérante qui doit les approuver pour qu'ils soient opposables aux citoyens.

Toutefois cette différence entre le pouvoir réglementaire lié à l'exercice d'un pouvoir de police et celui qui relève d'une compétence décentralisée est souvent une question d'interprétation. À titre d'exemple, on pourra relever que dans la version initiale du projet de loi d'orientation des mobilités présenté par le Gouvernement, la réglementation relative au *free-floating* devait relever des autorités organisatrices de la mobilité. Dans le texte finalement adopté par le Parlement, ce pouvoir réglementaire a été attribué aux autorités de police compétentes pour les autorisations d'occupation du domaine public.

### **1. L'ancrage constitutionnel du pouvoir réglementaire local**

Malgré la réforme constitutionnelle de 2003 qui a donné un ancrage constitutionnel au pouvoir réglementaire des collectivités locales, la France reste très marquée par une longue tradition de centralisation. La professeure de Droit public Mme Jacqueline Domenach, comme M. Alain Lambert, Président du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) ont souligné les blocages « culturels » qui subsistent pour reconnaître aux collectivités une véritable autonomie pour définir les modalités d'exécution des politiques publiques qui découlent de leurs compétences.

Le contexte socio-politique a beaucoup évolué depuis la III<sup>ème</sup> République mais il faut tenir compte de certains principes très anciens qui continuent à influencer notre culture administrative. La France est encore très marquée par le principe de l'unité de la République, garant du principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il n'était pas envisageable de reconnaître un pouvoir réglementaire autonome aux autorités locales, face au pouvoir législatif et au pouvoir réglementaire de l'État. Le pouvoir normatif des autorités locales ne pouvait être que qualifié de « subordonné » et de résiduel.

La jurisprudence du Conseil d'État a peu à peu reconnu un pouvoir normatif aux collectivités territoriales mais ce sont surtout les réformes de la décentralisation mises en œuvre à partir de 1983 qui ont montré la nécessité de conforter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Les transferts croissants des compétences de l'État vers les collectivités locales ont peu à peu révélé la nécessité de revoir le cadre juridique du pouvoir décisionnel local.

Nous restons influencés par l'idée que les collectivités locales et les EPCI relèvent de la sphère administrative et non de la participation à la fonction politique alors même que les élus locaux ont la légitimité démocratique de l'élection. Pour Mme Domenach, la reconnaissance du pouvoir réglementaire local était devenue indispensable pour adapter le pouvoir de décision des autorités locales au renforcement de la territorialisation des politiques locales liée aux transferts des compétences de l'État aux territoires.

Par ailleurs, le principe d'égalité formelle a été de plus en plus mis en cause, pour tenir compte davantage des spécificités des territoires, tant du point de vue économique, social que géographique. La réforme constitutionnelle de 2003 a cherché un compromis entre unité normative de l'État et interventions territorialisées, mais de nombreuses ambiguïtés demeurent. Pour reprendre une expression de cette professeure : « *On ne peut que constater une mutation inachevée de la différenciation du pouvoir normatif de l'État unitaire* ».

M. Bertrand Faure, professeur de droit à l'Université de Nantes a lui aussi insisté sur la dimension politique de l'exercice du pouvoir réglementaire par les collectivités locales. C'est donc l'expression de la légitimité politique des élus locaux qui prennent des décisions pour répondre aux besoins des citoyens qui les ont élus.

Pour ces deux juristes, il ne faut donc pas présenter le fondement du pouvoir réglementaire local comme une manière de répondre à des spécificités locales ou comme un pouvoir complémentaire à celui du pouvoir réglementaire du Premier Ministre. Le renforcement du pouvoir réglementaire local ne devrait donc pas être justifié par la nécessité d'adopter des politiques locales « sur mesure » mais comme la traduction de la pleine responsabilité politique des élus locaux qui exercent les compétences que la loi leur a attribuées.

- **La reconnaissance du pouvoir réglementaire local dans la Constitution ne lève pas toutes les ambiguïtés**

L'évolution du rôle de l'État et le renforcement des missions des pouvoirs locaux obligent le constituant à intervenir sur la détermination du pouvoir normatif local. Aussi, dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2003 <sup>1</sup> l'article 72 de la Constitution est largement réécrit.

Pour la première fois, la définition du pouvoir décisionnel local est prévue par la constitution. Il est tout d'abord fait référence de manière implicite au principe de subsidiarité dans l'alinéa 2 : « *les collectivités ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'art 72 de la *Constitution* donne un fondement constitutionnel au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales :

« *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir règlementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le pouvoir règlementaire des autorités locales est ainsi consacré et avec lui le fait que les conditions de son exercice ne dépendent que du Législateur et non de l'intervention du Premier ministre, en complément de la loi.

Les incertitudes ne sont pas pour autant totalement levées, dès lors que le Législateur peut décider de confier la mise en œuvre de dispositions législatives au Gouvernement, même dans le cadre de l'exercice d'une compétence locale. L'affirmation constitutionnelle du pouvoir règlementaire des collectivités territoriales et des EPCI n'a pas eu un impact décisif pour donner plus de marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour « s'administrer librement ».

Les juristes interrogés ont eu des appréciations assez nuancées sur la portée de la réforme constitutionnelle de 2003.

Mme Géraldine Chavier, Professeur de Droit public à l'Université Panthéon Sorbonne, a souligné lors de son audition, l'avancée de cette réforme et a regretté que le Législateur ne se soit pas saisi des possibilités offertes par cette réforme constitutionnelle.

Selon son analyse, lors de la révision de 2003, M. Devedjian, alors ministre délégué aux libertés locales, a justifié la décision d'inscrire le pouvoir réglementaire local dans la constitution en expliquant que cela devait permettre à « *la loi de renvoyer plus systématiquement au pouvoir règlementaire local et non au pouvoir règlementaire national le soin de fixer les modalités d'application de la loi (...) et de lever un doute quant à la capacité de la loi de disposer d'une réelle latitude afin de confier à une catégorie de collectivités locales le soin de prendre les mesures d'application de la loi* ». <sup>2</sup>

---

(1) Loi constitutionnelle, n° 2003-273 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Journal officiel, Débat, Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002, page 5615.

Elle a aussi expliqué l'importance du principe de subsidiarité tel qu'il a été voté lors de cette réforme constitutionnelle de 2003. En effet, la rédaction constitutionnelle du principe de subsidiarité est le fruit d'un amendement qui a veillé à renoncer à la formule « *les collectivités ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* » au profit de la rédaction suivante : « *les collectivités ont vocation à prendre **les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*** ». L'auteur de l'amendement a exprimé l'intention du constituant en expliquant qu'il devait être clair que **la libre administration, ce n'était pas que gérer des compétences, en étant seulement un échelon de mise en œuvre, mais bien prendre des décisions relatives à ces compétences en vertu de leur libre administration.**

Pour Mme Chavrier, la combinaison du principe de subsidiarité et la reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir réglementaire aux collectivités donne toute latitude au Législateur pour habiliter les collectivités à prendre des mesures d'application réglementaires pour les compétences décentralisées.

## **2. Le Premier ministre reste le détenteur du pouvoir réglementaire de droit commun**

Les professeurs de droit qui ont été auditionnés ont été d'accord pour estimer que la reconnaissance du pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales avait eu une portée pratique limitée car la révision constitutionnelle n'a pas clarifié la coordination entre le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui reconnu aux collectivités. De plus, la jurisprudence du Conseil d'État est restée assez défavorable à l'affirmation de l'autonomie des collectivités locales.

Pour le professeur Bertrand Faure, cette révision constitutionnelle n'a pas changé l'état du droit en matière de liberté des collectivités territoriale puisque la jurisprudence du Conseil d'État reste stricte. En l'état de la jurisprudence, les collectivités territoriales ne disposent que d'une compétence de second rang après l'exercice du pouvoir réglementaire de droit commun du Premier ministre.

Selon lui, seule une révision de la Constitution permettrait de clarifier ce qui relève du pouvoir réglementaire du gouvernement et ce qui relève du pouvoir réglementaire local. Il s'agirait de modifier l'article 21 pour préciser que le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire « sous réserve de l'article 13 et de l'article 72 ».

Pour Mme Géraldine Chavier, il serait très important que le Conseil Constitutionnel puisse actualiser sa jurisprudence à l'occasion de la loi 4D, notamment les principes dégagés par sa décision du 17 janvier 2002 relative à la loi portant statut de la Corse :

*La combinaison des articles 21 et 72 de la Constitution permettent 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; que, cependant, le principe de libre administration des collectivités territoriales ne saurait 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 ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ».*

Dans le considérant suivant, le Conseil explique que ces dispositions « *n'ont ni pour objet, ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au premier ministre* », ce qui explique que ce ne sont que pour certaines modalités d'application des lois que l'on peut renvoyer aux collectivités.

Une autre limite est fixée par le Conseil Constitutionnel : les collectivités ne peuvent se voir confier le soin de fixer ou préciser les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques et, par voie de conséquence, l'ensemble des garanties que celles-ci comportent. En effet, ces dernières doivent être les mêmes sur tout le territoire. Le principe d'égalité, dans ce domaine, rejoint donc le principe d'unité de l'État.

Il semble donc probable que d'autres restrictions pourront apparaître à l'avenir : à chaque fois qu'il semblera exister un intérêt national à ce que les mesures concernées soient identiques sur tout le territoire, le renvoi aux collectivités territoriales rentrera dans la catégorie des modalités qui ne peuvent leur être confiées.

À vrai dire, plusieurs décisions du conseil constitutionnel montrent déjà que, pour certaines questions, l'uniformité nationale de la règle est consubstantielle au caractère unitaire de l'État. C'est particulièrement le cas des compétences relatives à la solidarité nationale, pourtant décentralisée au niveau départemental, ou parce qu'en lien avec des objectifs ou principes constitutionnels, tels que le droit au logement.

La décision « prestation spécifique dépendance » de 1997 du conseil constitutionnel<sup>1</sup> l'illustre parfaitement. Dans ce cas en effet, le juge constitutionnel a décidé que la fixation des normes minimales d'encadrement doit relever de l'État. Ainsi, même dans un domaine qui met en cause la solidarité nationale, le département récupère ensuite un pouvoir de décision, un pouvoir d'application de la loi, dans la mesure où le contrôle du juge assurera que toute autre mesure

---

<sup>1</sup> Déc.96-387 DC, 21 janvier 1997

d'application se fera dans le respect des dispositions législatives et réglementaires étatiques.

Cette jurisprudence constitutionnelle n'a jamais été démentie depuis, le conseil ayant au contraire rassuré sur cette capacité d'adaptation locale. Il a ainsi jugé, dans une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) du 20 avril 2012 que « *toutes différences de traitement qui résulteraient de la variation des règles locales ne seraient pas constitutives d'une rupture d'égalité* »<sup>1</sup>.

Un autre facteur affaiblit la libre administration des collectivités locales et leur faculté de définir des politiques locales. Ces dernières années, des lois successives sont venues modifier les compétences et l'organisation des collectivités territoriales, comportant des dispositions beaucoup trop tatillonnes.

### **3. Les lois relatives aux collectivités territoriales sont beaucoup trop précises**

Il est frappant de constater que toutes les personnes auditionnées pour cette mission ont fait le même constat : les lois relatives aux collectivités territoriales sont trop souvent modifiées et contiennent des dispositions beaucoup trop précises qui ne relèvent pas du domaine législatif.

M. Alain Lambert, Président du CNEN, a dressé un constat sévère, en estimant qu'il existait un véritable cercle vicieux conduisant à étouffer les libertés locales. L'excès de précision de la loi entraîne un excès de détails dans les textes réglementaires, les textes normatifs cherchant à prévoir tous les cas particuliers, ce qui semble une démarche vouée à l'échec.

Selon lui, la Loi 4D doit être l'occasion d'affirmer le principe de la liberté d'action des collectivités pour mener à bien les missions qui leur ont été attribuées. Il a d'ailleurs suggéré de tenter de donner dans la loi une définition du principe de « libre administration des collectivités territoriales. »

Au cours de nos auditions, plusieurs de nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur les conséquences dommageables de l'excès de précision de la loi ou des normes nationales. Certaines décisions administratives ne sont pas prises car le cas à traiter n'a pas été prévu par la réglementation. Certaines administrations, dans le silence de la loi, préfèrent ne rien faire. La marge de liberté, est plutôt vue comme une source d'insécurité juridique et une prise de risque. Les administrations déconcentrées, comme les élus locaux, devront faire face à des responsabilités accrues si la loi et les règlements nationaux devenaient moins intrusifs.

Quant à M. Bertrand Faure, Professeur de droit public, il fait le même constat et déplore le degré de précision croissant des textes législatifs. Le Législateur va trop loin en matière de gestion des collectivités territoriales, imposant

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel., 20 avr. 2012, n° 2012-238 QPC, Société anonyme Paris Saint-Germain football [Impôt sur les spectacles], cons. 10 à 12 : JO, 21 avr. 2012, p. 7198.

aux collectivités des contraintes tatillonnes alors que le constituant ne lui demande que de fixer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources (article 34 de la Constitution), allant ainsi à l'encontre de leur autonomie.

Bien que le Législateur ait largement outrepassé sa compétence, il n'existe pas aujourd'hui de procédure de contrôle, le Conseil constitutionnel n'a jamais prononcé d'inconstitutionnalité à ce titre.

De plus, il n'existe pas de procédure pour déclasser une loi qui empièterait sur le champ de compétence des collectivités territoriales. Lors de son audition, M. Bertrand Faure a suggéré d'instaurer une procédure qui permettrait de contenir la loi dans son domaine, sans outrepasser le champ de compétence des collectivités.

## **II. CONSACRER LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET RENFORCER LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE LOCAL**

### **1. Une révision constitutionnelle aurait permis de clarifier l'étendue du pouvoir normatif local**

Les travaux de la Mission ont été menés à cadre constitutionnel constant mais les auditions, notamment celles des professeurs de droit, ont convaincu les rapporteurs que seule une révision de la Constitution permettrait de consacrer ou de « sanctuariser » le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

Cette révision devrait modifier les articles 21 et 72 de la Constitution pour préciser l'articulation entre le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui reconnu aux collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences.

L'article 72 de la Constitution pourrait être ainsi modifié :

*« Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les matières relevant de leurs compétences, par dérogation aux articles 21 et 37, le Premier ministre ne peut être chargé de l'application des lois que s'il y a été expressément habilité par la loi, en vue de préserver l'ordre public, la sécurité des biens et des personnes, d'assurer le respect des engagements internationaux de la France ou de garantir l'égalité entre les citoyens. » <sup>(1)</sup>*

Cette révision pourrait être aussi l'occasion de définir une procédure permettant aux collectivités territoriales de saisir le Conseil Constitutionnel lorsqu'elles estiment qu'une loi ou un règlement ne respectent pas le principe constitutionnel de libre administration (aménagement de la procédure de QPC ou

---

(1) Cette rédaction a été inspirée par la Proposition de loi Constitutionnelle du Sénat n° 682 « Pour le plein exercice des libertés locales » déposée le 29 juillet 2020 par MM. Philippe BAS et Jean-Marie BOCKEL

en s'inspirant du droit espagnol qui permet une procédure de défense de l'autonomie locale devant le Tribunal constitutionnel espagnol).

Les rapporteures sont convaincues que la loi 4D peut permettre une nouvelle étape de la décentralisation à condition d'avoir une ambition politique et ne pas se borner à régler des problèmes techniques de clarification des compétences entre l'État et les collectivités ou entre les différentes catégories d'acteurs locaux.

Pour reprendre les propos des associations d'élus réunis au sein de « Territoires Unis » : *Il faut passer à une pratique de la décentralisation dans laquelle les collectivités ne sont plus les exécutants de l'État mais agissent librement dans leur champ de compétence défini avec précision. L'État ne peut plus décentraliser la mise en œuvre de ses politiques et conserver le contrôle des modalités de celles-ci.* ».

## **2. La loi 4D doit énoncer les principes directeurs de la décentralisation**

Même en l'absence de révision constitutionnelle, plusieurs leviers existent pour modifier en profondeur les relations entre l'État central et les collectivités territoriales. Au-delà de la formulation juridique des articles de la loi 4D, il s'agit d'un engagement politique en faveur des libertés locales.

La crise sanitaire a révélé la nécessité de faire confiance à l'agilité des élus locaux pour trouver des solutions pragmatiques en dehors des catégories juridiques ou financières habituelles. C'est cette capacité d'adaptation qu'il faut encourager.

Mais faire confiance à la capacité des élus locaux à trouver les bonnes solutions pour leurs territoires ne sera pas chose facile car toute notre histoire politique et administrative est fondée sur la prééminence de l'État central et sur l'uniformité des normes applicables sur le territoire national.

Notre conception de l'État centralisé, de la primauté de la Loi et l'importance accordée au principe d'égalité ont conduit à cantonner strictement le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Les lois de décentralisation successives ont étendu les compétences des collectivités sans en tirer toutes les conséquences concernant le pouvoir réglementaire.

La réforme constitutionnelle de 2003 a tenté de mettre en œuvre une « République décentralisée » et a consacré le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales mais elle n'est pas allée jusqu'au bout de sa volonté décentralisatrice. Le pouvoir réglementaire du Premier ministre n'a pas été limité et le texte constitutionnel ne traite pas de la coordination entre pouvoir réglementaire central et pouvoir réglementaire local.

C'est pourquoi les rapporteures proposent de définir une série de principes qui sont en quelque sorte une manière d'explicitier les principes posés par la

Constitution. Il s'agit aussi d'exprimer une doctrine politique décentralisatrice qui doit à l'avenir inspirer le Conseil constitutionnel lorsqu'il sera saisi de textes relatifs aux compétences décentralisées. La Professeure de Droit Géraldine Chavier a fortement insisté sur cette nécessité de faire bouger les lignes de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et de celle du Conseil d'État pour consacrer le principe de liberté des exécutifs locaux à décider de la mise en œuvre de leurs compétences.

M. Alain Lambert, président du CNEN et ancien ministre, a suggéré de faire figurer ces principes comme dispositions liminaires du Code général des collectivités territoriales (CGCT) comme il en existe dans d'autres codes, afin de consacrer ces principes fondamentaux visant à énoncer une doctrine de la décentralisation et à expliciter les lignes forces du droit régissant les relations entre l'État et les Collectivités Territoriales, dont les règles techniques ne sont que le reflet plus ou moins intelligible. Il a usé d'une métaphore architecturale pour les présenter. Elles seraient, par leur contenu, la fondation du Code et, par leur place, comme le fronton de celui-ci.

Ces principes cardinaux portent sur la liberté d'action des Collectivités territoriales et sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité :

**Proposition n° 1 : Affirmer le principe de la liberté d'action des collectivités pour mener à bien les missions qui leur ont été attribuées par la loi.**

**Proposition n° 3 :** Préciser que le principe libre administration confère aux collectivités territoriales la liberté institutionnelle, la liberté fonctionnelle et la liberté contractuelle.

**Proposition n° 4 : Conforter la liberté contractuelle** en tant que droit essentiel à l'exercice de la mission des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être en mesure d'organiser librement entre elles les modalités d'exercice des compétences qui leur incombent, à l'exception de celles dévolues à L'État.

**Proposition n° 5 : Expliciter la notion de subsidiarité définie par l'article 72 de la Constitution** selon lequel « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». **Pratiquer une subsidiarité ascendante** en examinant d'abord les missions qui doivent être du ressort local, sous réserve d'identifier le bon échelon territorial de mise en œuvre, puis en distinguant les missions qui à l'évidence ne peuvent être exercées que par l'État.

Un autre principe doit guider le droit applicable aux collectivités territoriales, on pourrait l'intituler **le principe d'adaptation et de proportionnalité**. Pour permettre une meilleure adaptation aux réalités locales, il faut concevoir des normes dont certains paramètres peuvent être modulés.

**Proposition n° 6 : Favoriser l'application d'un « droit souple » pour une application différenciée des textes, afin de respecter le principe de libre administration. Autoriser une interprétation facilitatrice des textes réglementaires pour répondre aux cas particuliers liés au contexte local ou se heurtant à un excès de précision de la norme. Toute collectivité territoriale doit ainsi être en mesure d'agir selon un principe d'adaptation et de proportionnalité, et, par suite, d'alléger une contrainte excessive, manifestement non indispensable qui pèse sur elle, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi ou le règlement.**

Cette nécessité de pouvoir différencier les normes applicables selon le contexte local a été soulignée par de nombreux interlocuteurs mais le plaidoyer en ce sens a été très marqué de la part des fonctionnaires territoriaux. Le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales insiste sur ce besoin de différenciation depuis plusieurs années. Dans sa contribution au Grand débat, suite au mouvement des Gilets jaunes, il avait déjà préconisé l'application d'un « droit souple » pour une application différenciée des textes, afin de favoriser l'innovation et l'efficacité territoriale.

### **3. Changer de méthode dans l'élaboration de la Loi pour préserver les marges d'action des collectivités territoriales**

Seul le renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales leur permettra de gagner des marges de manœuvre pour mener des politiques publiques adaptées aux besoins de leurs territoires. Il ne s'agit pas de rajouter des normes locales à un corpus réglementaire déjà foisonnant mais de réfléchir à la manière dont les collectivités peuvent adapter ou interpréter les règlements des autorités nationales.

Dans le champ des compétences locales, il faut reconnaître aux collectivités locales la plénitude de leur pouvoir réglementaire, l'intervention du pouvoir réglementaire central devenant résiduel. Ce changement ne sera pas facile car il s'agit d'une véritable inversion de la logique administrative.

**Comme nous l'avons expliqué dans notre première présentation le 1<sup>er</sup> octobre 2020 (voir supra le I- de ce document), le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales est aujourd'hui doublement limité malgré un ancrage constitutionnel.**

La réforme constitutionnelle de 2003 a recherché un compromis entre unité normative de l'État et interventions territorialisées, mais de nombreuses ambiguïtés

demeurent. Pour reprendre une expression de la professeure de droit Mme Jacqueline Domenach : « *On ne peut que constater une mutation inachevée de la différenciation du pouvoir normatif de l'État unitaire* ».

Le renforcement du pouvoir réglementaire local se justifie par la nécessité d'adopter des politiques locales « sur mesure » mais, plus encore, par la reconnaissance de la pleine responsabilité politique des élus locaux qui exercent les compétences que la loi leur a attribuées.

Le Législateur devrait être le garant des libertés locales et de la reconnaissance du pouvoir réglementaire local. Pour laisser des espaces de liberté aux collectivités territoriales, il faut véritablement changer de culture normative. L'État central comme le Législateur doivent adopter une conduite d'autolimitation pour éviter des lois « trop bavardes » et des normes nationales tatillonnes.

Il faut donc renoncer à l'idée que la Loi et les règlements doivent « tout prévoir » pour inciter les exécutifs locaux à prendre des décisions adaptées aux situations locales.

**Proposition n° 7 :** Les lois relatives aux collectivités locales doivent se borner à fixer les principes fondamentaux de leur libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. **Ces Lois-cadres fixent de grands principes et des objectifs, leurs modalités d'application étant renvoyées aux assemblées délibérantes des collectivités qui décideront de leurs modalités d'application.**

Le professeur de Droit Public, Bertrand Faure a aussi déploré le degré de précision croissant des textes législatifs. Le Législateur va trop loin en matière de gestion des collectivités territoriales, imposant aux collectivités des contraintes disproportionnées dont les conséquences financières sont souvent mal évaluées. Bien que le Législateur ait largement outrepassé sa compétence, il n'existe pas aujourd'hui de procédure de contrôle, le Conseil constitutionnel n'a jamais prononcé d'inconstitutionnalité à ce titre et il n'existe pas de procédure pour déclasser une loi qui empièterait sur le champ de compétence des collectivités territoriales.

**La méthode de rédaction des projets de loi devrait aussi évoluer pour déterminer précisément les modalités d'application de chaque article.**

**Proposition n° 8 :** Pour les projets de lois relatifs aux compétences décentralisées, **veiller à ce que les habilitations législatives renvoyant au pouvoir réglementaire distinguent clairement ce qui relève de la compétence du Premier ministre de ce qui relève du pouvoir normatif local.** Proscrire les articles de renvoi à un décret en Conseil d'État « en tant que de besoin », en fin de texte (ou article « balai »).

**Proposition n° 2 : Pour l'exercice de leurs compétences, faire du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales le pouvoir réglementaire de droit commun, de sorte que celui du Premier Ministre demeure résiduel.**

Pour éclairer le Législateur dans le vote de la loi, il faut renforcer les outils existants permettant d'évaluer les conséquences des réformes législatives qui sont envisagées.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné la nécessité de revoir la méthode de préparation des réformes concernant les collectivités territoriales. Certaines associations d'élus ou de fonctionnaires territoriaux plaidaient pour affirmer un principe de « co-construction » des lois et règlements relatifs à l'organisation territoriale. Sans aller jusqu'à affirmer ce principe qui affaiblirait les pouvoirs du Parlement, les rapporteures sont convaincues de la nécessité d'améliorer les études d'impact <sup>(1)</sup>.

Alain Lambert, Président du CNEN, a souligné leur faible utilité car elles sont rédigées une fois que le texte du projet de loi est déjà abouti. C'est une sorte d'autojustification, qui sert à légitimer la réforme proposée. Selon son analyse, il faudrait prévoir une procédure d'étude *ex post* qui obligerait le Gouvernement, quelques années après l'entrée en vigueur de la loi, à présenter un bilan d'application de la loi en se référant aux objectifs annoncés dans l'étude d'impact. Il reviendrait au Parlement de définir les lois qui devraient être ainsi évaluées, ce qui conduirait le Gouvernement à être plus rigoureux dans l'élaboration de ces études car il devrait en répondre ultérieurement devant les parlementaires.

La Cour des comptes a, quant à elle, estimé qu'il faudrait associer les collectivités territoriales en amont de la rédaction des projets de loi pour avoir une évaluation plus fine de l'impact financier des réformes et anticiper certaines difficultés de mises en œuvre concrètes des dispositions législatives envisagées.

**Proposition n°9 : Compléter les études d'impact afin qu'elles précisent les mesures d'application nécessaires et justifient le renvoi à des textes d'application relevant du décret en Conseil d'État ou plutôt au pouvoir réglementaire local.** Ce travail d'analyse mené en amont de la discussion parlementaire en associant les collectivités territoriales permettra d'éclairer les parlementaires sur les difficultés d'application de tel ou tel article du projet de loi et sur leur impact financier pour les acteurs locaux.

---

(1) Les études d'impact sont définies par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Il semble aussi important de renforcer les prérogatives du CNEN pour qu'il joue un rôle plus important, au côté du Parlement, pour l'éclairer sur la pertinence de nouveaux textes relatifs aux collectivités territoriales, notamment au regard du principe constitutionnel de libre administration.

Les rapporteuses estiment aussi que le CNEN devrait gagner en autonomie alors qu'aujourd'hui son secrétariat est assuré par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

**Proposition n° 10 : Renforcer les attributions du CNEN et lui conférer le statut d'autorité administrative indépendante.** Le Gouvernement devrait être tenu de motiver son refus de prendre en compte les recommandations émises par le CNEN sur un projet de décret ayant un impact important pour les collectivités locales.

### **III. FAIRE CONFIANCE AUX TERRITOIRES POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS LOCALES**

Cette partie relative à la gouvernance locale s'articule autour de deux idées qui peuvent, *a priori*, paraître contradictoires. Pour coordonner l'action des collectivités de strates différentes, c'est le recours au contrat qui nous paraît le moyen le plus pertinent. Cette répartition à la carte des compétences partagées renforcera les capacités d'action opérationnelles des collectivités mais cette capacité d'initiative ne pourra être pleinement efficace sans un renforcement des pouvoirs de dérogation du Préfet.

En effet, pour de nombreuses politiques publiques comme la politique du logement et des mobilités il faut combiner des normes nationales et des décisions locales de portée réglementaire. Si nous souhaitons encourager des expérimentations et la prise en compte des contraintes locales, il faut renforcer la déconcentration et permettre aux Préfets de déroger à certaines normes nationales.

#### **1. Faciliter la coopération entre les collectivités territoriales pour mieux articuler les différents pouvoirs réglementaires locaux**

La coordination des pouvoirs réglementaires locaux est une question très complexe qui n'a jamais trouvé de solution satisfaisante et qui se pose avec une particulière acuité lorsque les compétences sont partagées entre les différents niveaux de collectivités comme, par exemple, pour la promotion touristique ou le développement économique.

Le Professeur Bertrand Faure a souligné la singularité de la France dans son organisation administrative. Contrairement aux autres États européens, toutes les collectivités territoriales en France sont organisées de la même manière : même principe de tutelle, même structure, même principe de détermination de compétence, même principe d'organisation (assemblée délibérante, exécutif...). Toutes les collectivités locales françaises sont donc en situation de superposition tandis qu'à l'étranger, elles sont organisées de manière imbriquée avec une coordination de leur niveau d'intervention.

Bien que la loi NOTRe ait essayé de donner un *leadership* aux régions, grâce au principe de chef-de-filât, le Législateur s'est confronté au principe constitutionnel (article 72-al 5) qui interdit toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Cette situation de superposition des collectivités territoriales fait que chaque collectivité est maître de sa propre politique, ce qui engendre la multiplication des doublons et des coûts.

La juriste Géraldine Chavier estime qu'il faut faire preuve de pragmatisme pour parvenir à coordonner l'action des collectivités territoriales et inciter la jurisprudence administrative à évoluer sans se référer à la notion de tutelle administrative, applicable pour le contrôle de légalité, car elle est inadaptée pour organiser la coopération entre collectivités locales.

Elle a ainsi souligné : « *il existe une peur permanente de la tutelle reposant sur une mauvaise connaissance juridique : tutelle et définitions d'orientations sont distinctes* ». Une autre crainte concerne « la puissance du chef de file (souvent régional) qu'on oppose à l'intelligence territoriale ». Mais elle considère qu'« *un chef de file qui fixe un schéma d'objectifs après concertation avec les autres collectivités, c'est de l'intelligence territoriale !* ».

Le Conseil Constitutionnel considère quant à lui que « *la mise en œuvre de dispositifs amenant les collectivités territoriales à se rapprocher, voire à devoir articuler ensemble leurs décisions ne relève pas non plus de la qualification de tutelle, faute d'instaurer à proprement parler une procédure d'autorisation ou de contrôle.* »<sup>1</sup>

Lors de nos auditions, nos interlocuteurs sont tombés d'accord pour reconnaître que les mécanismes actuels de coordination entre les différents échelons de collectivités ne sont pas satisfaisants.

Le Délégué général de « Régions de France » a reconnu que cette notion de Chef-de-filât s'était avérée peu efficace car le pouvoir d'impulsion et de coordination des Régions pouvait être facilement battu en brèche si une collectivité

---

(1) « *La Constitution et les relations entre les collectivités* », Gilles LE CHATELIER, *Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel* N° 42 - Janvier 2014.

infra régionale souhaitait mettre en œuvre d'autres priorités que celles définies par la Région chef de file.

Pour l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'essentiel est d'abord de réaffirmer l'importance de l'échelon territorial de proximité. Concernant la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, il conviendrait de retrouver l'esprit de la notion de subsidiarité en commençant par l'entité de base – la commune – puis en remontant jusqu'à la région. Aujourd'hui, on observe une dynamique inverse, les compétences des communes sont de plus en plus résiduelles.

L'AMF a insisté sur l'importance du projet politique porté par chaque exécutif local. **Chaque type de collectivité devrait pouvoir définir un projet de territoire et les compétences qu'elle souhaite exercer directement et celles qu'elle délègue.** Les besoins de chaque collectivité sont très spécifiques (communes franciliennes, communes de montagne et territoires ruraux). Ce constat implique de la souplesse dans la structure et dans le champ d'intervention des collectivités territoriales qui organisent la République (intégration plus ou moins poussée au choix de chaque EPCI, par exemple).

Plusieurs lois de la dernière décennie ont donné une valeur prescriptive à tout ou partie de schémas en matière de planification comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ou le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Force est de constater que les schémas se sont multipliés depuis les premières lois de décentralisation des années 1980 sans que ni le Législateur, ni les signataires de ces documents ne soient en mesure, voire ne souhaitent, leur donner une valeur juridique prescriptive.

Si ces schémas ont pour finalité de donner un cadre, de définir des lignes directrices, voire des objectifs, ils ne peuvent devenir pertinents pour l'action publique que s'ils sont combinés avec une contractualisation avec les acteurs qui sont les véritables « opérateurs de politiques publiques ».

Pour permettre une mise en œuvre efficace de ces orientations, **certaines associations d'élus préconisent d'associer ces schémas prescriptifs précités avec une contractualisation par le biais de « conventions territoriales de mise en œuvre ».**

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) plaide, par exemple, pour que les régions soient incitées par Législateur à aller vers davantage de contractualisation avec les collectivités du bloc local qui mettent en œuvre, opérationnellement, différents schémas établis à l'échelle régionale. **Il convient donc de s'appuyer sur la contractualisation pour mettre en œuvre les schémas régionaux.**

Au cours de leur audition, les représentants de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, ont cité comme exemple **les difficultés de**

**mise en œuvre de la politique de gestion des déchets.** En effet, il existe depuis la Loi NOTRe un Plan régional unique de prévention et de gestion des déchets (PRPGPD), mais les services de l'État continuent à vouloir organiser ces services de retraitement dans un cadre départemental. Les collectivités doivent pouvoir choisir librement des modalités de mutualisation même si cette coopération se fait entre collectivités qui ne sont pas rattachées au même département, comme c'est le cas pour Vichy qui veut s'associer à Roanne pour le traitement des déchets. Cette politique de coopération doit pouvoir s'organiser dans un cadre contractuel, fixé librement par les collectivités et les entreprises privées prestataires de services (groupements d'autorités concédantes), tout en respectant les objectifs fixés par le schéma régional.

La Loi 4D devrait donc préciser la notion de collectivité « chef de file » et améliorer les outils existants qui permettent une coordination entre les collectivités territoriales.

**Proposition n° 11 : Préciser la notion de collectivité « chef de file »** car de nombreuses politiques locales nécessitent le concours de plusieurs collectivités territoriales pour leur mise en œuvre. La loi 4D devrait définir les moyens permettant à l'une d'entre elles ou un de leurs groupements d'organiser les modalités de leur action commune.

Une autre question délicate est de savoir si la coordination des politiques publiques doit se faire sous l'égide des Régions. Lors des auditions, les points de vue ont été divergents. Certains Directeurs généraux des services (DGS) de communes ou d'EPCI ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas les travaux de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) de leur Région.

Rappelons que cette conférence est chargée, dans chaque région, d'assurer un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics (article L.1111-9-1 du code général des collectivités territoriales).

Le représentant de l'association des maires ruraux (AMRF) a souligné que les communes rurales étaient largement sous représentées comme, par exemple, à la CTAP de Bourgogne–Franche-Comté (un seul maire représentant les communes de moins de 2 000 habitants par département, alors que les petites communes rurales représentent 40 % du nombre des communes dans cette région).

Selon l'Association des directeurs généraux des communautés de France, il faut faciliter tous les modes informels de coopération et de mutualisation entre collectivités sans accorder une trop grande importance à la CTAP. Selon leur analyse : *« l'erreur de la loi MAPTAM a été de tenter d'organiser une coordination à partir de la maille régionale, alors que les composantes des territoires régionaux sont très diverses, et ceci d'autant plus avec la création des grandes régions en 2015. La coordination pourrait gagner en pertinence à l'échelle locale, à*

*condition que celle-ci soit suffisante (agglomérations, pays/PETR, bassins de vie ou d'emploi) ».*

La crise sanitaire semble avoir accéléré certaines évolutions. Nous avons eu le témoignage d'un DGS d'une intercommunalité qui a constaté que la coordination de l'action des différents niveaux de collectivités avait franchi un seuil positif. « *La crise sanitaire semble avoir changé la donne, au moins en Nouvelle- Aquitaine, où la Région a eu un rôle très dynamique pour fédérer l'action des différents niveaux de collectivités en faveur du soutien aux entreprises en difficulté* ».

D'autres interlocuteurs dont l'AMF, CESER de France ou l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) ont considéré que cette structure de concertation pouvait être très utile à condition de la réformer pour la rendre plus opérationnelle.

**Proposition n° 13 : Revoir l'organisation des Conférences Territoriales de l'Action Publique** pour en faire des outils opérationnels de concertation entre les collectivités territoriales des différents échelons (déclinaison départementale et thématique).

Deux autres outils juridiques permettent d'organiser la coordination des politiques locales : la délégation de compétences et le recours à la contractualisation pour définir « le qui fait quoi ».

Les professeurs de droit auditionnés ont attiré notre attention sur les risques juridiques attachés à la volonté de proposer une répartition des compétences « à la carte ». Les compétences des Collectivités Territoriales relèvent du domaine de la loi. Seules les modalités d'exercice des compétences pourraient être fixées par voie contractuelle. C'est pour cette raison que nous avons tenu à affirmer la liberté de contractualisation pour les Collectivités territoriales, comme un des principes fondateurs de la décentralisation, pour contrebalancer la règle de la définition par la loi des compétences des collectivités.

La vraie difficulté d'étendre le procédé contractuel pour organiser les territoires de manière plus opérationnelle est davantage liée au risque de clivages politiques qui pourrait empêcher certaines collectivités de finaliser les pourparlers contractuels. En l'absence d'accord, le chevauchement des compétences ne pourra trouver de solution.

Les rapporteuses sont néanmoins convaincues que la contractualisation est une voie d'avenir pour permettre une organisation souple et différenciée des territoires. Il paraît ainsi très important d'améliorer les synergies entre les métropoles et leurs territoires environnants. À cet égard, les rapporteurs partagent le point de vue des représentants de l'ANPP entendus par la mission : il convient

d'intensifier les coopérations afin de lutter contre les fractures territoriales, en valorisant des instruments comme les ententes <sup>1</sup> et les contrats de réciprocité.

**Proposition n° 12** : Pour les compétences nécessitant l'intervention de collectivités locales de différentes catégories, **poser le principe de la liberté contractuelle pour organiser la répartition des rôles entre ces différents acteurs locaux**, la convention devant comporter un volet financier et définir les moyens de fonctionnement, les services éventuellement mis à la disposition de la collectivité ayant la charge de mettre en œuvre chaque compétence.

**Proposition n° 14** : **Assouplir les modalités de délégations de compétences entre Collectivités locales et EPCI, d'une part, et entre l'État et une collectivité locale, d'autre part** (L. 1111-8 du CGCT). La loi 4D devrait aussi clarifier l'articulation entre délégation de droit commun et délégation de compétence régie par un texte spécifique comme par exemple en matière de transports scolaires.

## **2. Donner plus de pouvoir d'appréciation aux préfets pour déroger aux normes nationales et pour faciliter la mise en œuvre d'expérimentations**

Les rapporteuses tiennent à souligner que le renforcement de la déconcentration ne doit pas être perçu par les élus locaux comme une marque de défiance à l'égard de la libre administration des collectivités locales. Si les Préfets disposent de plus de marges d'appréciation pour déroger aux normes nationales, ils pourront avaliser des projets expérimentaux qui nécessitent un concours des moyens de l'État déconcentré et de ceux de la collectivité à l'initiative du projet.

Plusieurs de nos interlocuteurs nous ont cependant alerté sur la difficulté de renforcer le pouvoir de dérogation des Préfets du fait de pesanteur culturelles encore très fortes. La culture administrative française est encore très marquée par le respect de la norme qui doit être uniforme sur tout le territoire national pour respecter le principe d'égalité de traitement devant la loi et plus largement devant les normes nationales. De plus, les services techniques déconcentrés de l'État sont aujourd'hui affaiblis et ne disposent plus des compétences nécessaires pour apprécier la pertinence de certains projets complexes ou expérimentaux notamment dans les domaines de la transition écologique ou des transports.

M. Bertrand PLANTEVIN, DGS de la Communauté de Communes du Pays de Lure (Haute-Saône) a ainsi témoigné de la difficulté de discuter de certains projets avec les agents des DDTM qui ont surtout une attitude légaliste alors que

---

(1) L'entente est un accord entre des communes, des EPCI et des syndicats mixtes, dont l'objet doit être inclus dans les compétences de ses membres.

la culture des agents des anciennes DDE était très différente, car ces experts cherchaient à apporter leur concours technique pour faire aboutir des projets, sans mettre d'emblée en avant les risques juridiques.

Malgré ces difficultés, nous estimons qu'il est indispensable de renforcer la capacité des préfets à apprécier les spécificités locales et à pouvoir déroger aux normes nationales. Nous pensons utile d'aller au-delà des nouvelles dispositions sur le pouvoir de dérogation des préfets qui n'autorise que des décisions individuelles dérogatoires. Nous pensons que dans certains domaines, le préfet devrait pouvoir édicter des actes réglementaires (exemple du décret sur l'utilisation des produits phytosanitaires qui est inadapté dans un contexte urbain) <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 15 : Étendre les pouvoirs de dérogation des préfets pour mieux prendre en compte les spécificités locales.** Renforcer la déconcentration en autorisant les préfets à édicter des actes réglementaires dérogeant à certaines normes nationales concernant l'urbanisme, le logement ou l'environnement (aller au-delà des nouvelles dispositions sur Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 sur le pouvoir de dérogation des préfets qui n'autorise que des décisions individuelles dérogatoires).

L'excès de détail introduit dans la loi ou dans un règlement national rend parfois son application impossible ou excessivement coûteuse à raison de circonstances locales particulières.

Au cours de nos auditions, plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné des « interférences » des services déconcentrés de l'État dans les modalités d'organisation des compétences décentralisées. L'ANPP a donné plusieurs exemples de conflit d'interprétation entre les services de l'État et les acteurs locaux, par exemple une préfecture qui estimait impossible qu'un PETR puisse exercer les missions d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) alors qu'après une longue mobilisation des élus locaux concernés, l'Agence de Mobilité - transports du Pays du Lunévillois a pu être labellisée en gardant sa spécificité juridique. L'ANPP a aussi évoqué les difficultés à faire accepter aux préfectures que des territoires puissent s'organiser selon des modalités originales. Ainsi plusieurs EPCI dans la périphérie de Toulouse ont délégué au « Pays des Portes de Gascogne », la mission d'organiser un service de location de vélos électriques mais ce choix ne paraissait pas cohérent à la Préfecture qui indiquait que le Plan Climat local avait pour objectif de développer l'usage des VTT dans l'objectif de développer le tourisme. Les élus locaux se sont aussi heurtés aux services préfectoraux qui voulaient imposer la construction de pistes cyclables en site propre, d'un coût très élevé, alors que les élus proposaient de déclasser certaines voies secondaires très peu fréquentées pour en faire des itinéraires cyclables.

---

(1) Décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation.

Ces exemples qui peuvent paraître anecdotiques montrent la nécessité de revoir le cadre du contrôle de légalité. Tous nos interlocuteurs ont estimé que le contrôle de légalité devait être maintenu et se concentrer sur les dossiers où les risques de malversation existent, comme les procédures de marchés publics. En revanche, il faudrait faire évoluer certaines de ses modalités pour permettre une consultation plus en amont des services de l'État notamment pour les projets d'aménagement.

Afin de permettre une véritable évaluation des projets complexes, nous proposons la création d'une commission des dérogations et des expérimentations qui permettrait d'associer les services techniques de l'État, des représentants des différents échelons de collectivités, éventuellement des personnes qualifiées, pour étudier l'opportunité de certains projets complexes et apprécier s'il est possible et opportun de déroger à certaines normes nationales. Cette instance apporterait une expertise au Préfet dans le cadre de son pouvoir de dérogation et pourrait être saisie par des élus locaux pour étudier la faisabilité juridique de certains projets d'aménagement.

Les différents DGS de collectivités que nous avons consultés ont tous souligné la difficulté pour mener à bien des projets innovants ou qui nécessitent d'adapter la réglementation en vigueur. C'est pourquoi cette commission nous paraît très utile pour contrebalancer l'expertise technique des services de l'État qui ont souvent une interprétation très rigide des textes réglementaires, ce qui conduit au blocage de multiples projets.

Pour les collectivités territoriales, certaines thématiques apparaissent très problématiques pour un débat serein avec les services déconcentrés de l'État. Durant nos auditions, le sujet de la lutte contre l'étalement urbain a été souvent évoqué.

Rappelons que, durant l'été 2019, la publication de la circulaire sur l'application du principe « zéro artificialisation nette »<sup>1</sup> a suscité de fortes incompréhensions des élus et des tensions importantes. Même si elle rappelle des principes posés dans la loi relative à la Biodiversité, cette circulaire est parue sans véritable travail de concertation avec les collectivités pour définir les modes de « territorialisation » de cet objectif. Elle est intervenue au moment où les régions définissaient les règles qui devaient être intégrées dans les SRADDET. De fait, les autorités organisatrices de l'urbanisme (communes, intercommunalités) se sont retrouvées confrontées à des injonctions contradictoires ou simultanées.

Aucun travail préalable n'a été conduit au niveau national pour définir avec précision les responsabilités en matière du « zéro artificialisation nette » et la manière de comptabiliser cette artificialisation. Quelles sont les autorités en charge de poursuivre cet objectif (régions ? SCOT ? intercommunalités ?). Quelles compensations possibles entre territoires ? Quelles sanctions ? De toute évidence,

---

(1) *Instruction du gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace.*

la mise en œuvre de cette stratégie n'était pas prête. Les services déconcentrés de l'État appliquent une circulaire sans mode d'emploi, et tendent à définir leur propre grille d'interprétation, bloquant l'approbation de documents d'urbanisme.

Pour nos interlocuteurs, les critères de calcul de l'étalement foncier doivent faire l'objet d'une appréciation collégiale locale, en tenant compte des contraintes géographiques et des caractéristiques socio-économiques des territoires. Ce devrait être un des sujets traités dans le cadre des SDRADDET. L'AdCF suggère que les règles de compensations foncières soient négociées à l'échelle du Plan Local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et, à défaut, à l'échelle du Schéma de cohérence territoriale (SCOT). C'est l'objet du débat actuel sur les modalités d'application de l'objectif « zéro artificialisation nette ». Pour l'instant certaines questions restent sans réponse : faut-il considérer les serres de culture et les centrales photovoltaïques au sol comme des espaces artificialisés ou pas ? Pour développer les énergies renouvelables, il faudra quand même aller sur des espaces non artificialisés, ce qui va à l'encontre de l'objectif « zéro artificialisation nette ».

Un autre exemple nous a été donné concernant l'interprétation de la loi littorale qui montre qu'une lecture trop littérale de la loi conduit à l'abandon de projets alors qu'il aurait fallu être en mesure de mener une évaluation « coûts/bénéfices » du projet. Près d'Arcachon, un projet de construction de centrales photovoltaïques sur des anciennes décharges a ainsi été rejeté au motif que ces terrains étaient en discontinuité d'urbanisation sur un territoire encadré par la loi Littoral.

### **Proposition n°16 : Évolution du contrôle de légalité**

**\*Donner une large publicité au dispositif de rescrit administratif introduit par la loi Engagement de proximité** qui permet à une collectivité locale de saisir le représentant de l'État chargé du contrôle de légalité, d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences.

**\*Prévoir une amélioration inspirée du rescrit fiscal** : le silence gardé par le représentant de l'État pendant trois mois vaudrait accord tacite sur le projet d'acte et non plus absence de prise de position formelle.

**\*Pour les projets d'urbanisme ou d'infrastructures, les services préfectoraux devraient être consultés en amont des projets** (aménagement de zones d'activité par exemple) pour avaliser les études préalables préparatoires à des projets complexes. Il faut éviter que le couperet tombe en fin de procédure alors que la collectivité peut avoir déjà engagé des frais considérables pour étudier la faisabilité de son projet.

**Proposition n° 17 : Créer dans chaque département « une commission des dérogations et du droit à l'expérimentation »**, composée de représentants des services déconcentrés de l'État et des différents niveaux de collectivités locales, afin de pouvoir apprécier si les projets d'aménagement ou les demandes d'expérimentation peuvent justifier une dérogation aux normes nationales. Cette appréciation devrait se faire en tenant compte de multiples critères : contraintes économiques, impact sur l'habitat, sur les déplacements, sur l'environnement. Cette commission permettrait d'effectuer un bilan « coûts / avantages » des projets au lieu de s'en tenir à une application littérale des textes, ce qui conduit à l'abandon de projets qui sont pourtant cruciaux pour le développement des territoires.

## CONCLUSION

Notre Mission a mené un travail sur une thématique très vaste et nous sommes conscientes de ne pas avoir pu traiter de certains aspects comme, par exemple, l'évolution du pouvoir de Police. Néanmoins ce travail a permis de dégager quelques idées fortes qui devraient être traitées par la Loi 4D.

Cette loi doit avoir une portée politique qui exprime une doctrine de la décentralisation et qui tire toutes les conséquences de la révision constitutionnelle de 2003 qui a consacré le pouvoir réglementaire local.

Il existe de réelles possibilités pour renforcer le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales à droit constitutionnel constant. Il faut pour cela que le Gouvernement et le Parlement prennent des engagements politiques pour garantir les libertés locales et modifient durablement la méthode d'élaboration de la loi.

Comme Législateurs, nous devons nous engager à une véritable ascèse pour éviter des lois « trop bavardes » et mener un travail de long cours d'évaluation des lois et normes adoptées, pour mesurer leur impact concret sur les collectivités territoriales. Les Délégations aux collectivités territoriales du Sénat et de l'Assemblée nationale devraient travailler plus étroitement avec le CNEN pour mener à bien ce travail d'évaluation.

Enfin, la future loi organique qui va simplifier les modalités de recours à l'expérimentation, telle qu'elle est prévue à l'art. 72, 4<sup>ème</sup> alinéa de la Constitution, permettra aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des projets novateurs qui leur permettront de déroger à des textes législatifs ou réglementaires. **Ce sera ainsi une nouvelle voie pour accroître le pouvoir normatif des collectivités, elles pourront adopter provisoirement des normes « *ad hoc* » nécessaires à la mise en œuvre de leur expérimentation.**

La crise sanitaire a montré la capacité d'innovation et d'adaptation des collectivités territoriales. Il faut tirer les leçons de ce contexte de crise pour déterminer si l'allègement de certaines procédures ne pourrait pas être pérennisé pour rendre les collectivités territoriales plus réactives.

Au plan politique, la Loi 4D devrait être l'occasion de trouver des moyens d'apaiser les relations entre l'État central et les élus locaux. **Plusieurs de nos interlocuteurs ont plaidé pour la création d'une instance nationale officielle de dialogue entre État et collectivités** qui doit s'appuyer sur des groupes de travail thématiques, associant des représentants du Parlement pour préparer les évolutions législatives et évaluer les réformes liées à l'organisation territoriale.

Il serait possible de revoir l'organisation de la **Conférence nationale des Territoires** qui ne peut se réduire à une « grand-messe » où le Gouvernement convoque les grands élus locaux sur un ordre du jour fixé par l'État.

Faut-il enfin proposer la création d'un « **Médiateur des Collectivités territoriales** » qui jouerait le rôle de « juge de paix » entre le Gouvernement et les collectivités territoriales lorsque leur libre administration est mise en cause ou en cas de conflit de compétences, notamment d'application des normes ?

## **Annexe 1 : Synthèse des propositions**

### **Le pouvoir réglementaire local**

#### **I—Consacrer la libre administration des collectivités territoriales et renforcer le pouvoir réglementaire local**

- **La Loi 4D doit énoncer les « principes directeurs » de la décentralisation**

**Proposition n° 1 :** Affirmer le principe de la liberté d'action des collectivités pour mener à bien les missions qui leur ont été attribuées par la loi.

**Proposition n° 2 :** Pour l'exercice de leurs compétences, faire du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales le pouvoir réglementaire de droit commun, de sorte que celui du Premier Ministre demeure résiduel.

**Proposition n° 3 :** Préciser que le principe libre administration confère aux collectivités territoriales la liberté institutionnelle, la liberté fonctionnelle et la liberté contractuelle.

**Proposition n° 4 : Conforter la liberté contractuelle** en tant que droit essentiel à l'exercice de la mission des collectivités territoriales. Celles-ci doivent être en mesure d'organiser librement entre elles les modalités d'exercice des compétences qui leur incombent, à l'exception de celles dévolues à l'État.

**Proposition n° 5 : Expliciter la notion de subsidiarité définie par l'article 72 de la Constitution** selon lequel "*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon*". Pratiquer une subsidiarité ascendante en examinant d'abord les missions qui doivent être du ressort local, sous réserve d'identifier le bon échelon territorial de mise en œuvre, puis en distinguant les missions qui à l'évidence ne peuvent être exercées que par l'État.

**Proposition n° 6 : Favoriser l'application d'un « droit souple » pour une application différenciée des textes, afin de respecter le principe de libre administration.** Autoriser une interprétation facilitatrice des textes réglementaires pour répondre aux cas particuliers liés au contexte local ou se heurtant à un excès de précision de la norme. Toute collectivité territoriale doit ainsi être en mesure d'agir selon un principe d'adaptation et de proportionnalité, et par suite d'alléger une contrainte excessive manifestement non indispensable qui pèse sur elle, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi ou le règlement.

- **De nouvelles méthodes dans l'adoption des textes législatifs pour préserver les marges d'action des collectivités territoriales**

**Proposition n° 7 :** Les lois relatives aux collectivités locales doivent se borner à fixer les principes fondamentaux de leur libre administration, de leurs compétences et de leurs ressources. **Ces Lois-cadres fixent de grands principes et des objectifs, leurs modalités d'application étant renvoyées aux assemblées délibérantes des collectivités qui décideront de leurs modalités d'application.**

**Proposition n° 8 :** Pour les projets de lois relatifs aux compétences décentralisées, veiller à ce que les **habilitations législatives renvoyant au pouvoir réglementaire** distinguent clairement ce qui relève de la compétence du Premier ministre de ce qui relève du pouvoir normatif local. Proscrire les articles de renvoi à un décret en Conseil d'État « en tant que de besoin », en fin de texte (ou article « balai »).

**Proposition n° 9 :** **Compléter les études d'impact afin qu'elles précisent les mesures d'application nécessaires et justifient le renvoi à des textes d'application relevant du décret en Conseil d'État ou plutôt au pouvoir réglementaire local.** Ce travail d'analyse mené en amont de la discussion parlementaire en associant les collectivités territoriales permettra d'éclairer les parlementaires sur les difficultés d'application de tel ou tel article du projet de loi et sur son impact financier pour les acteurs locaux.

**Proposition n° 10 :** **Renforcer les attributions du CNEN et lui conférer le statut d'autorité administrative indépendante.** Le Gouvernement devrait être tenu de motiver son refus de prendre en compte les recommandations émises par le CNEN sur un projet de décret ayant un impact important pour les collectivités locales.

## **II— Faire confiance aux territoires pour des politiques publiques adaptées aux spécificités locales**

- **Faciliter la coopération entre les collectivités locales pour une meilleure articulation entre les différents pouvoirs réglementaires locaux**

**Proposition n° 11 :** **Préciser la notion de collectivité « chef de file »** car de nombreuses politiques locales nécessitent le concours de plusieurs collectivités territoriales pour leur mise en œuvre. La loi 4D devrait définir les moyens permettant à l'une d'entre elles ou un de leurs groupements d'organiser les modalités de leur action commune.

**Proposition n° 12 :** Pour les compétences nécessitant l'intervention de collectivités locales de différentes catégories, **poser le principe de la liberté contractuelle pour organiser la répartition des rôles entre ces différents acteurs locaux**, la convention devant comporter un volet financier et définir les moyens de fonctionnement, les services éventuellement mis à la disposition de la collectivité ayant la charge de mettre en œuvre chaque compétence.

**Proposition n° 13 :** **Revoir l'organisation des Conférences Territoriales de l'Action Publique** pour en faire des outils opérationnels de concertation entre les collectivités territoriales des différents échelons (déclinaison départementale et thématique).

**Proposition n° 14 : Assouplir les modalités de délégations de compétences entre Collectivités locales et EPCI, d'une part, et entre l'État et une collectivité locale, d'autre part** (L. 1111-8 du CGCT). La loi 4D devrait aussi clarifier l'articulation entre délégation de droit commun et délégation de compétence régie par un texte spécifique comme par exemple en matière de transports scolaires.

- **Donner plus de pouvoir d'appréciation aux préfets pour déroger aux normes nationales et pour faciliter la mise en œuvre d'expérimentations**

**Proposition n° 15 : Étendre les pouvoirs de dérogation des préfets pour mieux prendre en compte les spécificités locales.** Renforcer la déconcentration en autorisant les préfets à édicter des actes réglementaires dérogeant à certaines normes nationales concernant l'urbanisme, le logement ou l'environnement (aller au-delà des nouvelles dispositions sur Décret n° 2020-412, 8 avr. 2020 sur le pouvoir de dérogation des préfets qui n'autorise que des décisions individuelles dérogatoires).

L'excès de détail introduit dans la loi ou dans un règlement national rend parfois son application impossible ou excessivement coûteuse à raison de circonstances locales particulières.

**Proposition n°16 : Évolution du contrôle de légalité**

- **Donner une large publicité au dispositif de rescrit administratif introduit par la loi Engagement de proximité** qui permet à une collectivité locale de saisir le représentant de l'État chargé du contrôle de légalité, d'une demande de prise de position formelle relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences.
- **Prévoir une amélioration inspirée du rescrit fiscal :** le silence gardé par le représentant de l'État pendant trois mois vaudrait accord tacite sur le projet d'acte et non plus absence de prise de position formelle.
- **Pour les projets d'urbanisme ou d'infrastructures, les services préfectoraux devraient être consultés en amont des projets** (aménagement de zones d'activité par exemple) pour avaliser les études préalables préparatoires à des projets complexes. Il faut éviter que le couperet tombe en fin de procédure alors que la collectivité peut avoir déjà engagé des frais considérables pour étudier la faisabilité de son projet.

**Proposition n° 17 : Créer dans chaque département « une commission des dérogations et du droit à l'expérimentation »**, composée de représentants des services déconcentrés de l'État et des différents niveaux de collectivités locales, afin de pouvoir apprécier si les projets d'aménagement ou les demandes d'expérimentation peuvent justifier une dérogation aux normes nationales. Cette appréciation devrait se faire en tenant compte de multiples critères : contraintes économiques, impact sur l'habitat, sur les déplacements, sur l'environnement. Cette commission permettrait d'effectuer un bilan « coûts/ avantages » des projets au lieu de s'en tenir à une application littérale des textes, ce qui conduit à l'abandon de projets qui sont pourtant cruciaux pour le développement des territoires.



## **Annexe 2 : Liste des personnes entendues par les rapporteures**

*(par ordre chronologique)*

### **27 Février 2020**

- Mme Jacqueline MONTAIN-DOMENACH, Professeur de droit public à l'université Paris X -Nanterre.

### **4 Mars 2020**

- M. Bertrand FAURE, Professeur de Droit public à l'Université de Nantes.

### **8 Septembre 2020**

#### **Association des Maires de France – AMF :**

- M. Alexandre TOUZET, Maire de St-Yon et Vice-Président de la communauté de communes entre Juine et Renarde (et Vice-Président du Département de l'Essonne) ;
- Mme Marie-Cécile GEORGES, Responsable du Département Intercommunalité et organisation territoriale ;
- Mme Annick PILLEVESSE, responsable du service juridique.

#### **Association des Maires ruraux de France – AMRF :**

- M. Jean-Paul CARTERET, Président de l'AMRF de Haute-Saône et Maire de Lavoncourt ;
- Mme Catherine LEONE, Conseillère juridique.

#### **Assemblée des Communautés de France – AdCF :**

- M. Nicolas PORTIER, Délégué général ;
- Mme Floriane BOULAY, Déléguée générale adjointe ;
- Mme Montaine BLONSARD, Responsable des relations parlementaires.

### **24 Septembre 2020**

#### **Régions de France :**

- M. Jules NYSSSEN, Délégué général ;
- M. Frédéric EON, Conseiller parlementaire, juridique et fonction publique.

M. Alain LAMBERT, Ancien Ministre du Budget, Président du Conseil national d'évaluation des normes – CNEN.

**22 Octobre 2020**

- Mme Géraldine CHAVRIER, Professeur de Droit public à l'Université Paris I-Panthéon Sorbonne.

**19 Novembre 2020**

**Association des Directeurs Généraux des Communautés de France - ADGCF :**

- M. David LE BRAS, Délégué général.
- M. Pierrick RAUDE, DGS de la Communauté d'Agglomération du Bassin Nord d'Arcachon
- M. Yvonic RAMIS, DGS de Communauté d'Agglomération de Vichy.

**27 Novembre 2020**

**Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales – SNDGCT :**

- M. Patrice GIROT, Premier Vice-Président national, DGS de la Communauté d'Agglomération de Plaine la Vallée ;
- M. Bertrand PLANTEVIN, Conseiller technique du Président (Commission organisation territoriale et intercommunalité), DGS la Communauté de Communes du Pays de Lure ;
- Mme Valérie DEC, Membre de la Commission Fonctions de direction générale et management, DGS de la ville de Sceaux ;
- Mme Elodie KUHCINSKI, Vice-Présidente nationale, chargée de la commission organisation territoriale et intercommunalité, DGS de la ville de Vendin-le-Vieil.

**Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays – ANPP :**

- M. Michael RESTIER, Directeur ;
- M. Olivier BOUCHERIE, Directeur du Pays Portes de Gascogne.

**4 Décembre 2020**

**Conseil économique, social et environnemental régional – CESER de France**

- M. Laurent DEGROOTE, Président de CESER de France, Président du CESER Hauts- de-France ;
- M. Julien BLUTEAU, Délégué général.

\*\*\*\*\*