



LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ENJEUX ET PERSPECTIVES

Rapport n° 21004R

Les bonnes feuilles de l'IGA

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 alors même que les collectivités y recourent quasi-quotidiennement sans avoir pleinement conscience de son usage.

Si l'extension du pouvoir réglementaire local semble attendue par la plus grande partie des acteurs au niveau national, cette adhésion de principe est tempérée, de fait, par des interrogations au niveau local sur la portée et l'effectivité de ce pouvoir.

Le rapport plaide pour un élargissement du pouvoir réglementaire local prenant en compte la réalité de ses conditions d'exercice et pour une nouvelle approche normative privilégiant un droit souple et concerté.



Crédit photo : AdobeStock

LE POUVOIR REGLEMENTAIRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ENJEUX ET PERSPECTIVES

Synthèse du rapport

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 alors même que les collectivités y recourent quasi-quotidiennement sans avoir pleinement conscience de son usage.

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 termes 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.

Si l'extension du pouvoir réglementaire local semble attendue par la plus grande partie des acteurs au niveau national, cette adhésion de principe est tempérée, de fait, par une réelle difficulté des acteurs centraux comme locaux à identifier des leviers d'évolution.

Après avoir resitué la portée mais aussi ses limites du pouvoir réglementaire local au regard de quatre enjeux qui structurent le projet de loi 4 D (décentralisation, différenciation, proximité, décomplexification), 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 détaillées dans le tome 2 du rapport.

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 recommande 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 de 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 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 les 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 le l'accroissement du pouvoir réglementaire local ne soit pas source de complexité. Il s'agit, à la fois, de substituer des référentiels et des guides à un droit parfois bavard, et de former les fonctionnaires de l'Etat comme des collectivités locales à ces nouveaux enjeux normatifs.



Inspection générale
de l'administration
40, av Terroirs de France
75012 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédactrice en chef :
Anne Badonnel

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. **Laisser davantage d'autonomie aux collectivités** dans la définition des moyens humains et matériels utiles à l'exercice de leurs compétences notamment dans le cadre de la compétence sociale.
2. **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.
3. **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.
4. **Conforter les chefs de file dans l'exercice de leurs prérogatives** en précisant que les chefs de file, dans le cadre des schémas prescriptifs, 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) et en supprimant l'approbation par le préfet des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET).
5. **Renforcer les pouvoirs de police à deux niveaux** au niveau intercommunal, en matière de déchets, en élargissant la liste des agents pouvant être assermentés pour la police des déchets aux gardes champêtres et policiers municipaux et au niveau régional, en confiant au président du conseil régional l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région.
6. **Mieux associer les collectivités territoriales** au processus d'adoption des normes législatives et réglementaires afin de préserver le périmètre du pouvoir réglementaire local.
7. **Relancer le processus de réexamen des normes existantes.**
8. **Permettre une nouvelle gouvernance normative au niveau déconcentré** en renvoyant le pouvoir réglementaire d'exécution d'une loi au préfet, prévoyant dans les lois et règlements davantage de dérogations locales selon les des circonstances locales précises, associant davantage les collectivités locales à l'exercice du pouvoir normatif déconcentré.
9. **Développer le droit souple.**

Les auteurs

Bruno Acar | Inspecteur général de
l'administration

Noémie Angel | Inspectrice de
l'administration