

UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE
ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES (555)

THÈSE

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Discipline : DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue publiquement par

JEAN-LUC BOEUF

Le 12 juin 2025

LE POUVOIR NORMATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DE LA PRODUCTION DE LA NORME À SON EFFECTIVITÉ

Thèse dirigée par **M. OLIVIER DUPÉRON**

JURY

M. Denis JOUVE,	Professeur de droit public,	Université de Reims Champagne -Ardenne	Président
M. Olivier DUPÉRON,	Professeur de droit public,	Université de Reims Champagne -Ardenne	Directeur de thèse
Mme Nadine DANTONEL-COR,	Professeure de droit public,	Université de Lorraine	Rapporteur
M. Arnaud HAQUET,	Professeur de droit public,	Université de Rouen Normandie	Rapporteur
Mme Stéphanie PAVAGEAU,	Maîtresse de conférences de droit public,	Université de Poitiers	Examineur
M. Christophe STRASSEL,	Conseiller maître à la Cour des comptes	Président de la chambre régionale des comptes Grand-Est	Examineur



Sommaire

Sommaire	1
Liste des abréviations	3
Introduction générale	11
Chapitre 1. Le parcours professionnel	19
Section 1. Le projet de thèse	19
Section 2. Les expériences professionnelles	27
Chapitre 2. Définitions et clarification du répertoire	47
Section 1. Définition du sujet	47
Section 2. Clarification du répertoire et illustrations au plan local	51
Section 3. La problématique	57
Première partie. Un processus historique qui débouche sur un pouvoir normatif des collectivités territoriales subalterne, subordonné et sous fort contrôle de l'État	65
Chapitre 1. Un long processus historique de contrôle du pouvoir normatif des collectivités territoriales..	69
Section 1. De l'Ancien Régime à la Révolution française	71
Section 2. De la Révolution française à 1982	85
Section 3. La révolution institutionnelle de 1982 et les limites posées par le juge constitutionnel	121
Chapitre 2. Les caractéristiques du pouvoir normatif des collectivités territoriales	139
Section 1. Un pouvoir normatif des collectivités subalterne et subordonné à l'État central	141
Section 2. Une typologie au large spectre	161
Section 3. Les enseignements tirés de la pratique professionnelle	191
Deuxième partie. Un dépassement nécessaire de la réforme constitutionnelle de 2003 pour mieux normer au plan local.	231
Chapitre 1. Une réforme constitutionnelle symbolique mais limitée	235
Section 1. L'aspect symbolique des réformes de 2003	237
Section 2. Le cadre strict et le faible nombre d'expérimentations conduites.	265
Section 3. L'approche complexe de la différenciation dans un État unitaire	279
Chapitre 2. Un nécessaire renouveau pour renforcer l'effectivité de la norme locale	305
Section 1. La tentation du Grand Soir, un mythe tenace mais largement inopérant	307
Section 2. La nécessité d'une approche souple pour mieux décider au plan local	323
Section 3. Les trois voies d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales	333
Conclusion générale	381
Bibliographie	401
Annexes	429
Index des noms communs	492
Index des noms propres	497
Table des matières	501

Liste des abréviations

A.

AAH. Allocation adulte handicapé

ADF. Assemblée des départements de France (ancien nom de DF)

ADT. Agence de développement du tourisme

AE. Autorisation d'engagement

AFNOR. Association française de normalisation

AMF. Association des maires de France

ANER. Association nationale des élus régionaux

ANSSI. Agence nationale de sécurité de systèmes d'information

AP. Autorisation de programme

ARS. Agence régionale de santé

ARTT. Aménagement et réduction du temps de travail

ATR. Administration territoriale de la République

ATR. Avion de transport régional

AURA. Auvergne Rhône-Alpes

AVP. Aide à la vie partagée

B.

BEI. Banque européenne d'investissement

BP. Budget primitif

C.

CA. Compte administratif

CAC. Code de l'administration communale

CASF. Code de l'action sociale et des familles

CC. Communauté de communes

CCI. Chambre de commerce et d'industrie
CD. Conseil départemental
CDC. Collectivité de Corse
CE. Conseil d'État
CEA. Collectivité européenne d'Alsace
CEDH. Cour européenne des droits de l'homme
CFDT. Confédération française démocratique du travail
CFPC. Centre de formation du personnel communal
CGCT. Code général des collectivités territoriales
CGT. Confédération générale du travail
CIADT. Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CIT. Comité interministériel du tourisme
CJA. Code des juridictions administratives
CLAP. Commission locale d'accélération des projets
CMA. Chambre des métiers et de l'artisanat
CN. Commune nouvelle
CNEN. Conseil national d'évaluation des normes
CNFPT. Centre national de la fonction publique territoriale
CNPf. Conseil national du patronat français
CNT. Conférence nationale des territoires
CP. Crédit de paiement
CPER. Contrat de plan État-région
CPIER. Contrat de plan État-région interrégional
CPLRE. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
CR. Conseil régional
CRTE. Contrat de relance et de transition écologique
CSD. Circonscription des solidarités départementales
CTAP. Conférence territoriale de l'action publique
CTC. Collectivité territoriale de Corse

CTE. Convention territoriale d'exercice concerté des compétences

D.

DATAR. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DCRA. Droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations

DDE. Direction départementale de l'équipement

DDT. Direction départementale des territoires

DETR. Dotation d'équipement des territoires ruraux

DF. Départements de France

DGCL. Direction générale des collectivités territoriales

DGF. Dotation globale de fonctionnement

DGGN. Direction générale de la Gendarmerie Nationale

DGS. Directeur général des services

DREAL. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DSIL. Dotation de soutien à l'investissement local

DSP. Délégation de service public

E.

EHPAD. Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ELAN. Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique

ENAF. Espaces naturels, agricoles et forestiers

EPCI. Etablissement public industriel et commercial

EPCI. Etablissement public de coopération intercommunale

EPGAV. Etablissement public de gestion de l'aéroport de Vatry (51)

EPLE. Etablissement public local d'enseignement

EPT. Etablissement public territorial

F.

FEAMPA. Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture

FEDER. Fonds européens pour le développement régional

FPE. Fonction publique de l'État

FPT. Fonction publique territoriale

FO. Force ouvrière

FTGE. Foncière Tourisme Grand-Est

G.

GART. Groupement des autorités responsables de transport

GIP. Groupement d'intérêt public

H.

HVS. Habitat et vie sociale

I.

IGA Inspection générale de l'administration

IGF. Inspection générale des finances

ISF. Impôt de solidarité sur la fortune

L.

LC. Loi constitutionnelle

LFSS. Loi de financement de la Sécurité sociale

LPFP. Loi de programmation des finances publiques

LO. Loi organique

M.

MAPTAM. Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MEDEF. Mouvement des entreprises de France

N.

NOTRe. Nouvelle organisation territoriale de la République

O.

OB. Orientations budgétaires

P.

PADDUC. Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

PCH. Prestation de compensation du handicap

PETR. Pôle d'équilibre territorial et rural

PLFSS. Projet de loi de financement de la Sécurité sociale

PIACL. Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité

PIG. Projet d'intérêt général

PLH. Programme local de l'habitat

PLM. Paris-Lyon-Marseille

PLU. Plan local d'urbanisme

PLUI. Plan local d'urbanisme intercommunal

POLT. Paris Orléans Limoges Toulouse

POS. Plan d'occupation des sols (ancien nom du PLH)

PSSI. Politique de sécurité des systèmes d'information

Q.

QPV. Quartiers politique de la ville

R.

RBF. Règlement budgétaire et financier

RCT. Réforme des collectivités territoriales

RDAS. Règlement départemental d'aide sociale

RFF. Réseau ferré de France

RMI. Revenu minimum d'insertion

RQTH. Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

RSA. Revenu de solidarité active

S.

SAR. Schéma d'aménagement régional

SCoT. Schéma de cohérence territoriale

SDCI. Schéma départemental de la coopération intercommunale

SDRIF. Schéma directeur de la région Ile de France

SEM. Société d'économie mixte

SEMOP. Société d'économie mixte à opération unique

SGAR. Secrétariat général pour les affaires régionales

SHS. Sciences humaines et sociales

SIVOM. Syndicat intercommunal à vocation multiple

SRADDT. Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

SRADDET. Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII. Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

SRU. Solidarité et renouvellement urbains

SUD. Solidaires, unitaires, démocratiques

T.

TER. Transport express régional

TH. Taxe d'habitation

U.

UMIH. Union des métiers et des industries de l'hôtellerie

URCA. Université de Reims Champagne-Ardenne

Z.

ZAC. Zone d'aménagement concerté

ZAN. Zéro artificialisation nette

ZEP. Zone d'éducation prioritaire

Introduction générale

Fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés¹. Chaque année, selon la direction générale des collectivités locales, plusieurs millions d'actes normatifs sont pris par les collectivités territoriales dans leur ensemble. Ces dernières y recourent quotidiennement, sans avoir toutefois nécessairement conscience de l'usage de ce pouvoir.

Ancienne, cette prérogative couvre une palette très large, parmi lesquelles on peut citer l'édiction d'un règlement de voirie, l'autorisation d'une construction au moyen d'un permis de construire², l'organisation des services d'une collectivité, le recrutement d'un agent public³, l'adoption annuelle du budget, l'octroi d'une subvention à une association, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier, la participation à un projet ferroviaire de construction de ligne à grande vitesse, la signature d'un contrat de plan État-région, ou d'une convention de cofinancement d'un programme européen, les pouvoirs de police, notamment du maire. Ainsi, pour Géraldine Chavier, « les collectivités territoriales n'ont pas attendu les lois Defferre du 2 mars 1982 et du

¹ Le parti pris de la thèse sera d'utiliser l'expression générale « collectivités territoriales » pour désigner les communes, départements, régions et les établissements publics qui leur sont rattachés.

² Le droit de l'urbanisme a très largement anticipé le mouvement actuel de « spatialisation », pour reprendre l'expression de Henri Jacquot et François Priet dans leur ouvrage, *Le droit de l'urbanisme*, 7^e éd, 2015, Dalloz, p. 18.

³ L'exercice du pouvoir normatif local est explicitement reconnu aux communes dans le cadre de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, JORF, n° 0096, 6 avril 1884.

7 janvier 1983 pour édicter des actes généraux dans le cadre de l'exercice de leurs compétences ⁴ . » Pour autant, on peut penser avec Laurence Lemouzy que « l'administration territoriale et la sphère publique en général n'ont pas coutume de s'exprimer le plus clairement et simplement. Le style est souvent abstrait. L'emploi de clichés est assez recherché. La mode est aux verbes et aux substantifs⁵. » Dans les nombreux exemples que donne Laurence Lemouzy, certains d'entre eux concernent le vocabulaire juridique qu'il convient d'appréhender de la façon la plus précise possible. Parmi ces termes du vocabulaire juridique, figure le pouvoir normatif.

Pour nombre de décideurs locaux, ce pouvoir normatif est avant tout un outil. Cette possibilité de déterminer puis de faire appliquer des normes générales et impersonnelles sur un territoire est au cœur du travail quotidien des collectivités territoriales. Cet outil normatif concerne l'ensemble des collectivités dans leur champ de compétences pour conduire un projet, et ce, avant même d'être un objectif pour renforcer, si besoin était, le processus de décentralisation.

Nelly Ferreira⁶ explique que « la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, ainsi qu'entre les collectivités, est une question d'autant plus importante

⁴ CHAVRIER, G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*. Paris, France, LGDJ, Lextenso éd. 2011, 182 p., p. 16.

⁵ LEMOUZY L., *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2017, p. 111.

⁶ FERREIRA N., « Entre totem, tabou et nouveau dogme : quelles compétences pour les collectivités ? », in DUPERON O. (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation, les transferts de l'État vers les collectivités territoriales, 40 ans de déplacement des politiques publiques*, Paris L'hamattan, 2023, p. 77.

que les compétences sont sans doute l'élément central, névralgique, de la décentralisation, qu'elles en constituent son contenu, sa modalité principale, sa justification première, la décentralisation ne pouvant exister sans transferts de compétences de l'État vers les collectivités, puisque telle est la vision française, du haut vers le bas. » Ces compétences doivent être « effectives » comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dès 1985, puis rappelé en 2016 lors de la décision de QPC⁷ qui confirmait la suppression de la clause générale [de compétence] des départements⁸.

En se plaçant dans la longue durée, le pouvoir normatif des collectivités territoriales dépend fortement de l'État, même à l'issue du processus historique de décentralisation, amplifié en 1982 et apparemment renforcé par la révision constitutionnelle de 2003, car « une décentralisation sans transfert de pouvoir normatif, c'est encore et toujours de la centralisation », selon le propos de Jacques Caillousse⁹.

Plus de quarante ans après les lois de décentralisation de 1982-83, et à l'occasion d'un colloque qui s'est tenu à l'université de Reims¹⁰, on peut penser avec Olivier Dupéron que la volonté de « mettre de l'ordre dans la répartition entre les affaires nationales et les affaires locales, développer une logique de proximité et de subsidiarité¹¹ » fait

⁷ Question prioritaire de constitutionnalité.

⁸ Cons. const., 16 sept. 2016, n° 2016-565 QPC, *Assemblée des départements de France*.

⁹ CAILLOSSE J., « Retour sur le couple décentralisation – déconcentration », *Pouvoirs Locaux*, 2013, n° 98, p. 61.

¹⁰ Les 6 et 7 avril 2023.

¹¹ DUPERON O. (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, 40 ans de déplacement des politiques publiques*, op. cit., p. 13.

ressentir ses effets jusque dans la façon de prendre des actes normatifs dans les collectivités territoriales, « pour développer une logique de proximité et de subsidiarité, en lien avec la dimension de la démocratie locale, accorder tous les moyens nécessaires au développement des politiques publiques locales, en renforcer l'efficacité et la qualité, au profit des habitants des territoires et des usagers des services publics locaux¹². » Dans ces conditions, le pouvoir de prendre des normes au niveau local fait partie de ces moyens nécessaires au développement de politiques publiques locales.

Pour Michel Verpeaux, la capacité de définir et de prendre des normes se définit comme « le pouvoir, pour des autorités administratives, d'édicter des règles de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel¹³. » Le pouvoir normatif est un pouvoir réglementaire dont la reconnaissance est ancienne et dont les traductions en droit sont multiples. Ce pouvoir prend des formes variées, telles qu'une délibération ou un arrêté. Si, avec Arnaud Haquet, on peut penser que « la catégorie fourre-tout des actes réglementaires est le réceptacle des normes disparates¹⁴ », qu'en est-il réellement pour le monde territorial ?

Au sens strict, les structures territoriales apparaissent dans la Loi fondamentale qu'est la Constitution à plusieurs reprises : en 1791, en 1848, en 1946 et en 1958. On peut

¹² DUPERON O., *op. cit.* p. 13.

¹³ V. ALLAND D. et RIALS S., *Dictionnaire de la culture juridique* [en ligne], Paris, PUF, 2003. Disponible sur : <https://www.lgdj.fr/dictionnaire-de-la-culture-juridique-9782130539360.html> [consulté le 12 mai 2024].

¹⁴ HAQUET, A., *La loi et le règlement*, Paris, France, L.G.D.J., 2007, p. 14.

ajouter, avec Maurice Hauriou, que tel est également le cas de la III^e République, en s'emparant de la question départementale, dès 1871¹⁵, près de quatre ans avant les lois constitutionnelles de 1875 et plus de dix ans avant la « grande loi municipale » de 1884. Toutefois, dans le cas de la III^e République, l'intérêt pour les collectivités territoriales ne s'est pas concrétisé par une inscription dans les textes fondateurs.

En appréhendant la question sous un angle large, on peut penser avec Jacques Caillousse, que « vouloir penser la décentralisation à partir de l'analyse des normes juridiques et de l'observation des structures institutionnelles ne peut se faire dans l'oubli des systèmes d'acteurs. [Et] il ressort de la pratique que ces derniers se font et se défont en marge des normes ; qu'ils jouent avec les normes, quand ils ne se jouent pas des normes¹⁶. »

Pour Bertrand Faure, « la théorie classique de la décentralisation administrative permettait certes de déceler dans les grandes lois de 1871 et 1884 l'existence d'une compétence générale des assemblées délibérantes locales pour régler les affaires de leurs collectivités, y compris par voie réglementaire lorsque le recours à ce procédé s'avérait nécessaire à l'exercice de la compétence légale¹⁷. »

¹⁵ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JORF*, n°0240, 29 août 1871, p. 3041.

¹⁶ CAILLOUSSE J., « Retour sur le couple décentralisation / déconcentration », *Pouvoirs Locaux*, 2013, n° 98, p. 62.

¹⁷ FAURE B., *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ., 1998.

Ainsi, aujourd'hui, les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences¹⁸. » Cette rédaction a été introduite dans la Constitution de la V^e République à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République¹⁹. Mais il ne s'agit pas d'une nouveauté puisque « la compétence normative des collectivités [...] a toujours été admise²⁰ » et ne découle donc pas de cette révision constitutionnelle. En effet, depuis l'Ancien Régime, le pouvoir réglementaire local « a toujours été accepté²¹ », notamment pour ce qui a trait au pouvoir de police administrative.

L'essor de la décentralisation, depuis plus de quarante ans, s'est-il accompagné d'un accroissement du pouvoir normatif des autorités locales ? Selon les députées Monica Michel et Patricia Lemoine, autrices d'une mission flash sur le pouvoir réglementaire local, « les élus locaux ont le sentiment qu'ils ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre²². » Chaque année, à l'automne, les congrès des principales associations d'élus ne manquent pas de le faire savoir avec, en 2025, une situation d'autant plus difficile dans le contexte de crise des finances publiques.

¹⁸ Const., art. 72.

¹⁹ Selon la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF*, n°0075, 29 mars 2003.

²⁰ HAQUET A., *La loi et le règlement*, *op. cit.*, p. 44.

²¹ *Ibid*, p. 45.

²² Mission flash sur le pouvoir réglementaire local, communication de MICHEL M. et LEMOINE P., députées, 2021, p. 7.

Noyau dur de l'action des collectivités territoriales, le pouvoir normatif des collectivités territoriales s'exerce aujourd'hui selon des modalités différentes. Les dernières évolutions liées plus particulièrement à l'expérimentation, à la différenciation, aux conséquences du rôle de chef de filât et à l'évaluation des politiques publiques tardent à produire des effets concrets. D'autant que, ces dix dernières années, les collectivités ont dû s'approprier de multiples réformes, plus particulièrement avec les lois MAPTAM²³, NOTRe²⁴ et Engagement et proximité²⁵.

Trente ans de pratique professionnelle, particulièrement en tant que directeur général des services à tous les échelons locaux – commune, intercommunalité, département et région – nous ont permis d'être confronté de façon directe à l'exercice du pouvoir normatif des collectivités territoriales, depuis la création jusqu'à son contrôle.

De nombreuses pistes pourraient, à l'avenir, être envisagées et explorées dans l'exercice de ce pouvoir normatif des collectivités territoriales : corriger l'inflation normative pour réguler, activer davantage le principe de subsidiarité, faire participer les citoyens *via* le référendum, réformer la Constitution pour augmenter le pouvoir normatif dont disposent les collectivités.

²³ Selon la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), *JORF*, n° 0023, 28 janvier 2014.

²⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, *JORF*, n° 0182, 8 août 2015.

²⁵ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, *JORF*, n° 0301, 28 décembre 2019.

Chapitre 1. Le parcours professionnel

Au cours de ma carrière professionnelle, j'ai pu acquérir une pratique approfondie et concrète des territoires et de la gestion des collectivités territoriales²⁶. J'ai également occupé les fonctions de directeur général des services (DGS) de collectivité territoriale à tous les échelons administratifs : en ville, à La Roche-sur-Yon (85) ; en intercommunalité, à Quimper (29) ; dans les départements des Bouches-du-Rhône (13), de la Drôme (26), de l'Eure (27), de la Marne (51), du Val d'Oise (95) et en région, en Franche-Comté.

Section 1. Le projet de thèse

Animé par les valeurs d'enseignement et de transmission, j'ai souhaité présenter ma candidature pour effectuer une validation des acquis de l'expérience (VAE) doctorale à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA), à l'école doctorale sciences humaines et sociales (SHS), en parallèle de mon activité de directeur général des services du conseil départemental de la Marne.

Pour la seule année 2023, et à titre d'illustration de cette pratique du pouvoir normatif, et sans être totalement exhaustif, plus de 26.000 actes réglementaires ont été pris au conseil départemental de la Marne, dont seulement près de mille ont été publiés²⁷.

²⁶ S'agissant d'une évocation du parcours professionnel, le choix a été fait d'écrire ce chapitre à la première personne du singulier.

²⁷ Les quelque 26.000 actes pris en 2023 par le conseil départemental de la Marne se répartissent en : 20.700 décisions individuelles pour le pôle des solidarités (13.500 pour la direction de l'autonomie, 6.000 pour l'aide sociale à l'enfance, 600 pour le service social, 500 pour la protection maternelle et infantile) ; 4.650 décisions prises en matière de RH, soit 4.000

Cette pratique du pouvoir normatif local concerne également les déclinaisons dans le domaine de la norme contractuelle, ainsi que j'ai pu le mesurer dans mes postes précédents. J'ai en effet participé à plusieurs occasions à des projets structurants impliquant des politiques contractuelles, notamment avec l'État et ce, depuis la génération 1989-1993 des contrats de plan État-régions (CPER). Praticien des procédures de l'achat public, et par conséquent de la norme contractuelle, j'ai constaté la nécessité de rechercher des solutions juridiques concrètes, permettant de concilier les contraintes juridiques et financières avec les objectifs de service public. En 2016, j'ai ainsi pu proposer, à l'occasion du renouvellement de la délégation de service public (DSP) de la plateforme aéroportuaire de Quimper, un montage, sous l'égide du conseil régional, consistant à jumeler les plateformes de Brest et de Quimper afin de pérenniser l'aéroport de Quimper, du moins jusqu'à l'échéance de la DSP, en 2037.

A la fin des années 1990, en qualité de directeur des finances de la région Pays-de-la-Loire, j'ai eu l'occasion d'appliquer diverses normes financières, notamment en participant à la préfiguration de la mise en place de la réforme de la nomenclature comptable M71²⁸, applicable aux régions, et dans le cadre du groupe de travail interministériel piloté par le ministère des Finances ; ce qui a permis de pouvoir adapter la norme locale aux contraintes et aux réglementations nationales.

arrêtés individuels et 650 contrats de travail et avenants ; 270 délibérations en assemblée plénière et commission permanente ; 700 arrêtés publiés.

²⁸ En 2023, la nomenclature comptable M57 s'est substituée à la nomenclature M71.

Cette pratique de l'application des normes à l'échelle des collectivités territoriales revêt également une dimension régulatrice. J'ai en effet travaillé à la définition des modalités d'évaluation, en tant que chargé de mission, à la région de Franche-Comté, puis aux négociations, que ce soit en tant que directeur des finances de la région Pays-de-la-Loire, ou en qualité de directeur général des services de la région de Franche-Comté, aux côtés du SGAR²⁹, pour la préparation de la génération 2007-13 des CPER ainsi que l'anticipation de la gestion des fonds européens FEDER³⁰ par les régions, avec, dans un premier temps, les fonds INTERREG III C³¹.

Appliquer des normes juridiques à des collectivités territoriales implique parfois un ajustement et de l'innovation juridique. Ainsi, dans le département de l'Eure, au début des années 2000, j'ai mis en place avec le secrétaire général de la préfecture des mesures innovantes, après accord entre le préfet de l'Eure et le président du conseil général, se traduisant par des subventions d'équipement aux communes dans les territoires, impliquant un décroisement des compétences et un mécanisme de guichet unique. Cette application des normes techniques et spécifiques à un domaine particulier implique également de réorganiser en profondeur la façon dont ces normes s'appliquent. Ainsi, dans le cadre de ma pratique de la commande publique, j'ai pu, dès ma prise de fonction en 2017 en qualité de directeur général des services du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, piloter la réorganisation des services dans la

²⁹ Secrétaire général pour les affaires régionales.

³⁰ FEDER : fonds européens de développement régional.

³¹ « Interreg » III-C (2000-2006) est un programme de coopération interrégionale entre régions non contiguës de l'Union européenne.

mise en œuvre des procédures de la commande publique au sein du conseil départemental, déclenchée après la découverte d'une affaire de corruption financière impliquant directement un cadre des services.

L'application de ces normes juridiques, et notamment contractuelles, implique souvent de conduire des partenariats. J'ai ainsi pu faire le constat de la nécessité de cette coopération juridico-financière avec l'État ainsi que, parfois, avec des sociétés de droit privé, lorsque j'ai participé à la concrétisation du projet de ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône d'un montant de 2,4 milliards d'euros³². Ce projet, régi par l'État, la SNCF et Réseau ferré de France³³ (RFF) était impulsé par les régions. En Franche-Comté, le conseil régional était chef de file des quatre départements et des trois agglomérations de la région pour le montage financier de la participation des collectivités territoriales au projet, aux côtés des régions Alsace et Bourgogne.

Souvent, l'application des normes au sein des collectivités territoriales implique de nouer des partenariats financiers avec des banques. Tel fut le constat lorsqu'en 2010, en qualité de directeur-adjoint de la mission « grand emprunt » de la Caisse des Dépôts, j'ai assuré le pilotage des dialogues de gestion avec les ministères concernés par les programmes tels que le numérique et les « smart cities ». Puis, en tant que responsable du pôle « analyse prospective » à la direction des territoires de la Caisse des Dépôts, j'ai pu participer au retour de la Caisse des Dépôts dans son rôle de prêteur

³² La valeur en euros constants est celle de l'année 2007.

³³ Réseau ferré de France a été instauré par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire. RFF est devenu SNCF réseau en 2014.

des collectivités au début des années 2010, après la quasi-disparition de Dexia. J'ai ainsi pu constater la nécessité des institutions publiques pour assurer l'effectivité de la norme en cas de défaillance des organismes privés.

Praticien de la gestion des territoires et des politiques publiques au sein des collectivités territoriales depuis plus de trente ans, j'ai constamment eu à cœur de partager, à travers diverses publications, ma conception et ma pratique de la décentralisation³⁴ et de la mutabilité des politiques publiques territoriales³⁵, dans un contexte politique, juridique et social évolutif, des années 1990 à nos jours³⁶. Ces publications m'ont permis de participer à des colloques et groupes de travail au sein de diverses instances nationales. Soucieux de replacer les éléments de l'action publique locale dans un contexte plus large³⁷, j'ai proposé à différentes reprises des réflexions dans la presse nationale, par exemple dans *L'Opinion*, avec une intervention intitulée « crise financière et réforme territoriale : les collectivités ont besoin de stabilité »³⁸. En 2002, j'ai coordonné un numéro de la revue *Problèmes politiques et sociaux* de la

³⁴ BŒUF J.-L., « L'aménagement du territoire : bilan et renouveau », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 750, La documentation Française, Paris, 1995.

³⁵ BŒUF J.-L., « Quinze ans de décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 787, La documentation Française, Paris, 1997.

³⁶ BŒUF J.-L., « Décentralisation et recomposition des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 870, La documentation Française, Paris, 2002.

³⁷ BŒUF J.-L., « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 895, La documentation Française, Paris, 2003.

³⁸ *L'Opinion*, 20 et 21 novembre 2015.

Documentation française sur l'évaluation des politiques publiques³⁹. Dans la revue *Pouvoirs Locaux*, j'ai pu analyser en 2010 « le pouvoir réglementaire des régions françaises : passé, présent, avenir ». Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, dont les régions, est à ce jour largement moins étendu que celui de leurs homologues européens, puisque les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome. Cet article aboutissait aux divers *scenarios* qui se dessinent par rapport à l'évolution de ce pouvoir réglementaire⁴⁰. Convaincu de l'intérêt de disposer d'une vision d'ensemble, j'ai eu la possibilité de publier un ouvrage, à l'attention de praticiens des collectivités et des étudiants en droit public et en sciences politiques, intitulé *La France et ses territoires – 150 ans d'histoire*⁴¹.

Également animé par le sens de la synthèse opérationnelle, je suis rompu aux relations, parfois complexes, avec les élus. Ainsi, à Quimper, j'ai préparé pour l'administration la mise en place de la structure intercommunale se substituant à une communauté d'agglomération et une communauté de communes, dans le cadre de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015. Cette fusion a comporté une forte composante de négociations. Dans les Bouches-du-Rhône, dans le contexte de la fusion projetée entre le conseil départemental et la métropole Aix-Marseille Provence, j'ai piloté en 2017, pour les services du conseil départemental, les

³⁹ BŒUF J.-L., « L'évaluation des politiques publiques », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 853, La documentation Française, Paris, 2001.

⁴⁰ BŒUF J.-L., « Le pouvoir réglementaire des régions françaises : passé, présent, avenir », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, 2010, p. 63-73.

⁴¹ BŒUF J.-L., *La France et ses territoires, 150 ans d'histoire*, Paris, Nathan, 2017.

travaux de préfiguration, contribuant à définir les contours d'une collectivité de plus de 15.000 agents et près de 6 milliards d'euros de budget annuel.

Ayant un goût prononcé pour la transmission et l'enseignement, je suis convaincu de l'importance du lien entre l'université et le monde professionnel. Effectuer une validation des acquis de l'expérience (VAE) doctorale à l'Université me permet de pouvoir poursuivre une activité d'enseignement à l'attention d'étudiants et de professionnels dans le cadre de formations professionnelles. Maître de conférences à l'institut d'études politiques de Paris de 1997 à 2015, et intervenant ponctuel depuis lors, mon activité d'enseignant en droit et gestion des collectivités territoriales, au sein d'un master que j'ai contribué à créer ont renforcé mon goût de la transmission et de l'enseignement. Membre régulier de jurys de concours depuis 1994, j'ai également participé à des formations professionnelles, notamment à destination d'agents et de cadres de l'État, des collectivités territoriales et de militaires de gendarmerie.

Pour l'ensemble de ces raisons, je suis particulièrement motivé à présenter, au titre de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE), une thèse de doctorat portant sur « le pouvoir normatif des collectivités territoriales : de la production de la norme à son effectivité ». Ce travail a nécessité une analyse de l'état du droit et des pratiques, notamment régulatrices, ainsi qu'une dimension prospective. En conciliant la pratique professionnelle et universitaire relative à la gestion juridique et financière des collectivités territoriales, l'objectif consiste à clarifier le répertoire, à en définir les notions et contours, à préciser l'état du droit et des pratiques, avec la volonté de réfléchir à sa dimension prospective.

Section 2. Les expériences professionnelles

Guidé par le service public depuis le début de mon parcours professionnel, mes expériences en la matière sont liées aux territoires et à leur gestion administrative et juridique. Au cours de ma carrière, j'ai pu acquérir une pratique approfondie et concrète des territoires et de la gestion des collectivités territoriales en France. En effet, j'ai occupé pendant plus de vingt ans les fonctions de directeur général des services (DGS) de collectivité territoriale à différents échelons administratifs : en ville, à La Roche-sur-Yon (85) ; en intercommunalité, à Quimper (29) ; dans les départements des Bouches-du-Rhône (13), de la Drôme (26), de l'Eure (27), de la Marne (51), du Val d'Oise (95) et en région, en Franche-Comté. Ces divers postes m'ont permis d'observer et de participer concrètement à la mise en place des grandes lois de décentralisation de 1982-1983 et à leur évolution.

§1. De 1993 à 1996, chargé de mission pour la planification et l'aménagement du territoire au conseil régional de Franche-Comté

A l'occasion de cette première expérience professionnelle, les missions confiées ont consisté tout d'abord à mettre en place les premiers outils de l'évaluation des politiques publiques au conseil régional, avec une première application au contrat de plan État – région 1989-93. Cette démarche sera reconnue comme innovante, au niveau local, par l'ensemble des partenaires de la région et, au niveau national, par l'association nationale des élus régionaux (ANER), l'ancienne dénomination de l'association Régions

de France. J'ai ensuite pu être associé à la préparation du contrat de plan entre l'État et la région Franche-Comté pour la période 1994-98⁴².

Au cours de cette première expérience, j'ai participé au groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales mis en place par le Premier ministre, et piloté par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA). En 1994, l'État a souhaité regrouper dix dotations aux collectivités territoriales en une seule dotation. Les associations d'élus craignent alors que cette démarche ne masque une diminution, non clairement affichée, des dotations. Pour ce faire, le Premier ministre a mis en place une commission sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Alors administrateur stagiaire au ministère de l'Intérieur, j'ai participé à ce groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Les relations entre l'État et les collectivités sont nécessaires mais condamnées à l'ambiguïté et ce sujet est aussi ancien que les finances locales. La difficulté a résidé dans la multiplication des données contradictoires. Le travail a principalement consisté à la recherche d'informations puis de recoupement des données ainsi que la participation aux réunions du groupe de travail. Le rapport est remis au Premier ministre en mai 1994⁴³. Certaines des pistes préconisées seront appliquées à l'occasion de la préparation de la loi de finances pour 1995.

⁴² La durée des contrats de plan de la génération 1994-98, initialement fixée à cinq ans, a été allongée d'une année, devenant ainsi, en 1997, les contrats de plan de la génération 1994-99.

⁴³ Commission Delafosse, *La clarification des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 1994.

§2. De 1996 à 1998, directeur des finances du conseil régional des Pays-de-la-Loire

En 1996, le président du conseil régional des Pays de la Loire, Olivier Guichard⁴⁴, me confie la direction des finances du conseil régional. En 1998, à l'issue des élections régionales, François Fillon succède à Olivier Guichard à la présidence du conseil régional des Pays-de-la-Loire. Il demande que soit conduite, dans un délai resserré, une opération de préfiguration de mise en place d'un emprunt obligataire. La question essentielle a été de convaincre le monde bancaire des collectivités territoriales de la capacité d'un conseil régional à gérer, de façon régulière, et sur une durée minimale de quinze ans, l'accès au marché obligataire ; ce qui constituait une nouveauté à l'époque. Cette mission de préfiguration a consisté en l'étude du marché en présence, appliqué aux particularités d'un conseil régional. Avec l'appui d'un cabinet spécialisé pour la notation financière des collectivités, il a été rédigé la notice de communication pour l'autorité des marchés financiers (AMF). Le Président du conseil régional a pu disposer dans le délai imparti de la note complète sur les conditions d'un recours au marché obligataire pour le conseil régional des Pays de la Loire. Il s'est agi d'appuyer les élus par une maîtrise des mécanismes financiers, bancaires et de communication, dans un contexte de pression du calendrier, avec la volonté du Président de conseil régional de disposer des éléments demandés dans un délai très court.

⁴⁴ Olivier GUICHARD (1920-2004) fut notamment chef de cabinet du général De Gaulle, Garde des Sceaux, ministre de l'Éducation nationale, ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, député de Loire-Atlantique (1967-1997), président du conseil régional des Pays-de-la-Loire (1974-1998), maire de La Baule (1971-1995). Il fut également le premier à occuper les fonctions de délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) lors de la création de cette instance, en 1963.

§3. De 1998 à 2001, directeur général des services de la ville de La Roche-sur-Yon (85)

Deux exemples illustrent les fonctions occupées à la ville de La Roche-sur-Yon : le montage opérationnel d'un projet de raccordement ferroviaire d'une entreprise privée au réseau ferroviaire et la négociation d'un accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT).

En 1999, la direction générale du plus gros établissement industriel de la commune (près de 2.000 emplois) souhaite changer la localisation de sa plateforme de regroupement de sa production, pour privilégier le rail, en utilisant une plateforme d'éclatement de la production en région parisienne⁴⁵. Il s'agit donc d'organiser le montage opérationnel d'un projet de raccordement ferroviaire de cette entreprise privée au réseau ferroviaire. La difficulté est que l'usine de La Roche-sur-Yon est située à 900 m de la gare. Si la ville ne propose pas le raccordement au rail de l'usine, le groupe brandit la menace de fermer l'usine. Dans ces conditions, le maire s'engage à ce que, sous un délai très resserré, tout puisse être fait pour que les autorisations administratives de raccordement au rail soient délivrées. J'ai alors constitué un groupe de travail entre la commune, la SNCF, Réseau Ferré de France et l'usine Esswein, groupe auquel les services de l'État ont apporté leur concours. En outre, j'ai mis en place un comité de pilotage interne, avec la direction de l'urbanisme et les services financiers pour préparer la nécessaire modification du plan local d'urbanisme et la conduite des travaux. En externe, la commune a conduit des actions de lobbying au niveau national

⁴⁵ Il s'agit de l'usine Esswein, du nom de son fondateur, Jean Esswein, qui, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, fabriquait des pièces détachées d'automobiles. L'usine produisit ensuite des lave-linges puis des lave-vaisselles. Après divers plans de reprise, elle fermera définitivement ses portes en 2019.

pour bénéficier d'une aide exceptionnelle au financement de projet. Au final, le projet ne se concrétisera pas. En effet, le groupe a changé sa stratégie quelques mois plus tard et privilégie à nouveau la route. Toutefois, ce projet aura permis de mobiliser les équipes sur un défi difficile à tenir dans un délai resserré.

En 2000, le maire de la Roche-sur-Yon (85), Jacques Auxiette⁴⁶, me demande de négocier un accord relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) avec les organisations syndicales de la collectivité municipale⁴⁷. Les services de la ville sont déjà passés aux « 35 heures » dans les années 1980. Il n'est donc pas possible de diminuer encore la durée du travail hebdomadaire. Il s'agira donc d'un travail sur l'aménagement et non sur la réduction du temps de travail. L'enjeu est donc le « A » de « aménagement », sans le « R » de « réduction ». Les élections municipales ont lieu au printemps 2001. L'accord doit être intervenu avant la fin de l'année 2000. Je mets en place un groupe de travail avec la DRH et quelques collaborateurs avant de rencontrer les syndicats, ensemble puis séparément, puis de faire un point complet avec le maire et l'élu, adjoint au personnel. L'accord sera signé dans les délais, à l'unanimité des organisations syndicales. Il prévoit des élargissements des plages horaires pour le public, des primes et des embauches complémentaires ; lesquelles sont gagées par des non-remplacements.

⁴⁶ Jacques AUXIETTE (1940-2021) fut notamment maire de la Roche-sur-Yon (1977-2004), président du conseil régional des Pays-de-la-Loire (2004-2015), conseiller général de la Vendée (1979-1985). Il fut également président du Groupement des autorités responsables des transports (GART).

⁴⁷ Quatre syndicats disposent de représentants dans les instances du personnel, avec la CGT, la CFDT, SUD et FO.

§4. De 2001 à 2004, directeur général des services du conseil général de l'Eure (27)

Élu en 2001, le président du conseil général de l'Eure, Jean-Louis Destans⁴⁸, souhaite une refonte de l'organigramme de la collectivité alors que se profilent de nouveaux transferts de compétences des services de l'État vers le conseil général, au titre des routes départementales et du revenu minimum d'insertion (RMI), ancienne dénomination du revenu de solidarité active (RSA). En 2003, avec le secrétaire général de la préfecture de l'Eure, nous avons piloté une démarche, originale à l'époque, conduisant à gérer conjointement entre l'État et le conseil général, les dépenses d'équipement à destination des communes de l'Eure. Cela a permis de mettre en place un guichet unique des aides de l'État et du conseil départemental, afin de pouvoir gagner un temps significatif pour l'instruction des demandes et de proposer aux collectivités territoriales du département des modalités d'intervention simplifiées entre l'État et les collectivités.

⁴⁸ Jean-Louis DESTANS, né en 1951, fut notamment député de l'Eure (2012-2017), président du conseil général de l'Eure (2001-2015), président de la communauté de communes de Pont-Audemer (1996-2013), maire de Pont-Audemer (1995-2001).

§5. De 2004 à 2008, directeur général des services du conseil régional de Franche-Comté

En 2004, Raymond Forni⁴⁹, ancien Président de l'Assemblée nationale, est élu président du conseil régional de Franche-Comté et me recrute pour prendre la direction générale des services du conseil régional. Ces quatre années vont être notamment marquées par de nouveaux transferts de compétences de l'État vers la collectivité régionale⁵⁰. Deux exemples illustrent concrètement le rapport au pouvoir normatif de la collectivité régionale : le projet de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône et la réalisation du schéma régional d'aménagement du territoire (SRADDT).

Le conseil régional de Franche-Comté a été le plus important financeur des collectivités territoriales de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône. Il m'est confié la négociation pour le conseil régional de l'emprunt de 100 millions d'euros au titre de cette participation du conseil régional à la construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône en Franche-Comté. Au 1er mars 2006, les négociations du plan de financement ne sont pas achevées alors que le chantier doit être lancé en juillet 2006. L'emprunt doit donc être bouclé d'ici cette date. La constitution d'un groupe de travail autour de la directrice des finances permet d'engager une consultation à laquelle vont répondre plus d'une vingtaine de banques, y compris la Banque européenne

⁴⁹ Raymond Forni (1941-2008) fut notamment Président de l'Assemblée nationale (2000-2002), député (1973-1985 ; 1988-1993 ; 1997-2002), président du conseil régional de Franche-Comté (2004-2008), élu local dans le Territoire de Belfort (1971-2008).

⁵⁰ Au titre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF*, n° 190, 17 août 2004.

d'investissement (BEI). Une action a été diligentée auprès des autres collectivités pour tenter un emprunt groupé, en vue d'abaisser le coût de l'intérêt, mais sans succès. Le Président du conseil régional a été destinataire d'un reporting hebdomadaire. Finalement, les taux d'intérêt retenus pour cet emprunt ont fait de ce financement le moins cher de toutes les collectivités y participant. Le cabinet de conseil financier du conseil régional a mis en exergue cette négociation « efficace et économe des deniers publics ».

Pour ce qui est du schéma régional d'aménagement du territoire (SRADDT), la loi impose aux conseils régionaux d'en voter un. En 2006, le conseil régional de Franche-Comté, dont les emplois industriels chutent continuellement, s'empare de cet outil pour chercher à tirer le meilleur parti de ses atouts, notamment en tant que région-frontière de la Suisse tandis que sa démographie, longtemps dynamique, est à la peine. Je suis amené à piloter le groupe de travail interne qui prépare le cahier des charges, avec la désignation d'une équipe directement rattachée, chargée en amont de l'animation des groupes de travail dans les territoires et, en aval, du suivi fin des actions conduites. Pour le lancement du schéma, une manifestation d'envergure sera organisée à la saline d'Arc-et-Senans (25), lieu emblématique de la Franche-Comté. Au final, le schéma régional d'aménagement du territoire sera validé par les élus dans les délais prévus, avant de servir de base à l'élaboration des futurs budgets du conseil régional.

§6. De 2008 à fin 2009, directeur général des services du conseil général du Val d'Oise (95)

En 2008, le président du conseil général du Val d'Oise souhaite que sa collectivité s'implique dans la définition et le pilotage de la stratégie vis-à-vis du Grand Paris, alors que le président de la République a nommé un ministre en charge du Grand Paris.

En début 2009, les élus de la majorité souhaitent redéfinir la politique des aides aux communes, à moyens financiers constants. Le projet doit être présenté en juin 2009. Traditionnellement les aides aux communes votées par les conseils généraux servent à financer des travaux d'aménagement. Considérées comme la « réserve parlementaire des élus », elles bénéficient à la majorité comme à l'opposition. Les sommes en jeu, de plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année, sont déterminantes pour la réalisation des projets des communes et des intercommunalités. La majorité du conseil général souhaite avoir une approche par la population des communes, afin de privilégier les projets des plus grandes communes ; ce qui privilégie très clairement les cantons de la majorité départementale. Comme l'écart entre la majorité et l'opposition est à une voix près, la marge de manœuvre du Président est particulièrement étroite. Ce projet présente ainsi tous les ingrédients du dossier sensible, touchant à des acquis de près de 40 ans. Le Président n'a pas souhaité piloter politiquement ce dossier, le confiant à deux vice-présidents, lesquels ne partagent pas nécessairement les mêmes options. Le projet tarde à être présenté dans les délais initialement prévus. Finalement, six mois après, une version est disponible. Entre temps, aucun projet n'a vu le jour et cela débouche sur un mécontentement des élus, majorité comme opposition.

§7. De 2010 à 2012, cadre dirigeant à la Caisse des Dépôts (direction des territoires)

En 2010, dans le contexte de raréfaction de l'emprunt des collectivités consécutif à la crise financière puis économique de 2008-2009, il m'est notamment demandé de participer au pilotage des relations avec les acteurs locaux, pour la dévolution des fonds confiés à la Caisse des Dépôt, notamment à destination des projets innovants, et plus particulièrement dans le secteur du numérique et les « smart cities ».

§8. De 2012 à 2014, directeur du marché des collectivités territoriales du groupe Bull

Au-delà du marché des collectivités territoriales du groupe Bull, l'une de mes missions consiste à préparer la stratégie du groupe dans son approche des collectivités territoriales, notamment afin de prendre en compte la montée en puissance des intercommunalités et des conseils régionaux.

§9. De 2014 à 2017, directeur général des services de la ville et de la communauté d'agglomération de Quimper (29)

Après les élections municipales de 2014, et dans un contexte budgétaire contraint⁵¹, le maire de la ville de Quimper et président de la communauté d'agglomération de Quimper (29), lance le chantier de la refonte des relations financières croisées entre la commune de Quimper et son intercommunalité. En effet, la gestion mutualisée des services de la ville de Quimper et de la communauté d'agglomération a donné lieu à une répartition des charges de services communes en 2007. Après plusieurs années, il est apparu nécessaire d'actualiser cette répartition, de faire ressortir les écarts réels entre ce que paie chacune des deux entités et la réalité des charges supportées, de reconstituer les séries de charges depuis 2007 et de faire de nouvelles propositions. Je suis chargé du pilotage d'un groupe de travail sur l'évolution de la répartition des charges communes entre la ville et la communauté d'agglomération. Pour ce qui est des écarts réels entre ce que chacune des deux entités a payé au regard de la

⁵¹ Le président de la République, François Hollande, a souhaité que les collectivités territoriales participent au redressement des comptes publics. Dans ces conditions, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est la principale dotation aux collectivités territoriales, doit voir son montant passer de près de 40 milliards d'euros en 2014 à un peu plus de 30 milliards d'euros en 2017.

convention en vigueur et de la réalité des charges supportées, il ressort que, chaque année, Quimper communauté utilise davantage de services communs qu'elle n'en règle. Quant à la reconstitution des séries de charges la conclusion est identique, l'écart s'est également avéré être au détriment de la ville de Quimper. Les propositions ont consisté à réévaluer l'assiette des services et à garder les quatre indicateurs utilisés depuis 2004, à savoir le nombre de délibérations, le poids budgétaire respectif, le nombre d'agents relevant en propre de chaque entité, la superficie des bâtiments. Au final, il a été retenu une nouvelle clé de répartition de « 65/35 »⁵² dès 2016, se substituant à celle de « 80/20 »⁵³. Cette clé correspond aux charges effectivement supportées respectivement par la ville de Quimper et Quimper communauté.

La région Bretagne est propriétaire et responsable de l'aménagement, du développement, de l'entretien, et de la gestion de l'aéroport de Quimper depuis 2007. Elle en a confié la gestion à Vinci Airport en 2009. Quimper communauté n'est pas associée à la gestion de l'aéroport et à sa stratégie de développement. Pour le renouvellement de la délégation de service public, une démarche innovante est proposée à la région Bretagne et de la ville de Brest au sujet de la plateforme aéroportuaire de Quimper. Elle consiste à ce que l'entreprise déposant une offre sur l'aéroport de Brest en dépose également une pour Quimper.

⁵² 65% des dépenses prises en charges par la ville de Quimper et 35% prises en charge par la communauté d'agglomération de Quimper.

⁵³ 80% des dépenses prises en charges par la ville de Quimper et 20% prises en charge par la communauté d'agglomération de Quimper.

Dans ces conditions, acceptées par le président du conseil régional, la région Bretagne lance la procédure de renouvellement, pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. La baisse régulière du trafic de l'aéroport (-10 % en 2014, passant sous le seuil des 100.000 passagers) a entraîné un changement d'avions pour baisser les coûts mais ils sont moins rapides et moins confortables (avions à hélices ATR 42). La baisse du trafic s'est poursuivie en 2015 pour atteindre 88.800 passagers, remettant clairement en cause l'avenir de l'aéroport de Quimper. Les milieux politiques et économiques se sont fortement mobilisés pour défendre l'aéroport et la collectivité, en lien avec la région Bretagne. Le renouvellement concomitant des deux délégations de service public (DSP) de Brest et de Quimper au 1^{er} janvier 2017 a constitué une opportunité majeure pour pérenniser la plateforme aéroportuaire de Quimper. L'appel d'offre de la Région a indiqué explicitement aux candidats la volonté de mettre en place un dispositif commun pour les deux sites. La durée de 20 ans pour la DSP a été un signal particulièrement fort pour le maintien de l'aéroport jusqu'en 2037. Le cahier des charges impose le maintien d'un service minimum sur Quimper, dans une logique non plus de concurrence mais de complémentarité avec Brest.

§10. De 2017 à 2019, directeur général des services du conseil départemental des Bouches-du-Rhône (13)

Deux illustrations marquent le poste de directeur général des services du conseil départemental des Bouches-du-Rhône : le plan stratégique en faveur des collégiens et le projet de fusion entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole Aix-Marseille-Métropole.

Au printemps 2017, le conseil départemental des Bouches-du-Rhône lance un plan stratégique à dix ans en faveur des collégiens, dont je pilote la préparation. Trois mots clés en sont le fil conducteur : les projets, les partenariats et la proximité. Pour ce qui est des projets, le conseil départemental a prévu de consacrer en dix ans plus de 2,5

milliards d'euros en direction des 105 collèges départementaux. De très nombreuses actions doivent être renforcées, notamment dans la sécurité ou dans le numérique. Au titre des partenariats, ce plan répond à la volonté de conduire cette politique en faveur des collèges des collégiens, grâce à une implication la plus large possible de tous les acteurs de la communauté éducative. La proximité est l'un des axes privilégiés de ce plan d'actions aux moyens financiers particulièrement significatifs.

Après l'élection présidentielle de 2017, la Présidente du conseil départemental me demande de préparer un point stratégique sur le projet de fusion entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole Aix-Marseille-Métropole, après les annonces du président de la République, qui s'est prononcé en faveur de la fusion des départements et des métropoles. L'analyse démographique, institutionnelle et territoriale montre que le département des Bouches-du-Rhône apparaît comme la collectivité prioritaire à une telle fusion avec la métropole. En effet, sa métropole représente 90% de la population du département, plus des trois quarts des communes et couvre les deux tiers du territoire. Parmi les scénarios possibles (modèle du Grand Lyon, modèle de la métropole du Grand Paris, une solution sur-mesure en s'appuyant sur le statut PLM pour garantir la cohérence du territoire, l'aide aux communes et la représentativité des maires), le scénario proposé est celui qui doit permettre de maintenir l'intégrité du territoire, sans retirer aux maires leur représentativité. La solution proposée serait alors une collectivité territoriale à statut particulier, sur le territoire actuel du département, en maintenant ou recréant des intercommunalités sur le modèle parisien des établissements publics territoriaux (EPT). Il est préconisé de conserver, à l'intérieur de la future collectivité des intercommunalités qui bénéficient d'une personnalité juridique et puissent gérer un budget en propre. Ce système garantirait un maintien du rôle des maires, représentés au sein de chaque intercommunalité.

§11. De 2019 à 2021, directeur général des services du conseil départemental de la Drôme (26)

A l'issue du premier confinement lié à la crise du COVID-19 (février – mai 2020), le conseil départemental de la Drôme est sollicité par des entreprises pour participer à la relance de l'économie. Or, le cadre d'intervention des collectivités en matière économique est strictement défini par le code général des collectivités territoriales (CGCT). De plus, la suppression de la clause de compétence générale pour les conseils départementaux limite sérieusement les possibilités d'intervention. Avec les directeurs généraux des services (DGS) des autres départements de la région Auvergne Rhône-Alpes (AURA), il a été conduit un travail partenarial avec les services de l'État, aux niveaux départemental, régional et national, afin de faire accepter l'intervention des conseils départementaux dans le domaine économique, et particulièrement dans les secteurs touristique et liés à l'aménagement des territoires.

§12. De début 2021 à fin 2022, conseiller du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN)

Rejoignant par détachement, le cabinet du directeur général de la Gendarmerie nationale (DGGN) pour prendre en charge les relations avec les élus et les collectivités territoriales, ma mission consiste à conseiller le DGGN en tirant partie pour la Gendarmerie des évolutions dans les territoires, et particulièrement la recomposition des intercommunalités et la montée en puissance des régions dans le domaine des sécurités (mobilités, lycées, entreprises). Il m'a également été demandé d'apporter aux échelons territoriaux de commandement (ETC) une approche sur-mesure des évolutions territoriales récentes et de porter le message de la Gendarmerie sur l'ensemble du spectre territorial en animant les réseaux d'acteurs, notamment avec les principales associations d'élus. J'ai également participé à la réflexion de projets structurants de la Gendarmerie, et notamment celui qui a conduit à la création de plus

de 200 nouvelles brigades territoriales, à partir de 2023. En près de deux ans, plus de 70 déplacements, auprès des commandants de régions et de groupements de gendarmerie, ont permis de proposer, sur le terrain des analyses appliquées aux spécificités des situations locales. L'objectif était de favoriser, par territoire, une compréhension réciproque des besoins des élus locaux et des évolutions de la Gendarmerie.

§13. Depuis fin 2022, directeur général des services du conseil départemental de la Marne (51)

Depuis novembre 2022, j'occupe les fonctions de directeur général des services du conseil départemental de la Marne, à Châlons-en-Champagne. Dans le rapport au pouvoir normatif, l'accent est principalement mis sur trois éléments : les conditions de préparation des documents normatifs, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques départementales et l'aéroport de Vatry.

Pour ce qui est documents normatifs, il a été procédé à un recensement exhaustif du nombre d'actes normatifs produits chaque année par le conseil départemental de la Marne ⁵⁴. Au-delà de la diversité des actes, ce recensement a mis en avant l'hétérogénéité de la préparation des délibérations et arrêtés. A titre d'illustration, la multiplication des codes⁵⁵ doit se traduire par une simplification des visas préalables à

⁵⁴ Cf. note n° 27.

⁵⁵ Notamment le Code de la commande publique, le Code général de la fonction publique, le Code de la propriété des personnes publiques.

la décision. Or, dans de nombreux services et directions, il était toujours fait référence aux différentes lois, pourtant dûment codifiées. Il en est résulté une présentation simplifiée et harmonisée de l'ensemble des normes produites par le conseil départemental de la Marne. A titre d'exemple, l'annexe 4 présente deux versions de plusieurs arrêtés ayant trait aux ressources humaines, l'une avant et l'autre après le travail d'harmonisation et de simplification⁵⁶.

Deuxièmement, pour ce qui a trait au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques départementales, il convient de préciser que l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics⁵⁷ a mis en place un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable. Cette réforme est entrée en vigueur le 1er janvier 2023. Elle avait été annoncée dans le cadre du programme de l'État intitulé « Action publique 2022 ». Prise en application de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, cette ordonnance a créé un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la Sécurité sociale.

⁵⁶ V. les annexes 4.1 à 4.3.

⁵⁷ Les dispositions de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics visent à sanctionner plus efficacement les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif ; à limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui doivent désormais relever d'une logique de responsabilité managériale ; à moderniser d'autres infractions dont sont actuellement passibles les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), notamment la faute de gestion et l'avantage injustifié, ainsi que le régime spécifique de la gestion de fait.

Au conseil départemental de la Marne, la prise en compte de cette réforme s'est formalisée en passant en revue les processus existants et les acteurs, en identifiant et formalisant les risques majeurs et en proposant les mesures de maitrises des risques incontournables. Outre les changements en matière de capacité de responsabilités, de saisie des juridictions, de sanctions, la réforme, vise, dans sa philosophie, à recentrer le régime répressif sur des infractions graves et à développer la responsabilité managériale. Concrètement, il va s'agir notamment d'adapter les contrôles métiers, avec un ciblage sur les opérations à enjeux financiers significatifs, et de sanctionner les carences graves et négligences dans l'exercice des contrôles de la chaîne financière. L'approche par les risques va être développée dans tous les services et organismes où cela est nécessaire pour identifier les risques ou les situations anormales afin de pouvoir les corriger et assurer la qualité de la procédure⁵⁸. La réforme conduit à une adaptation du contrôle interne financier dont la finalité doit passer d'une approche exhaustive à une approche finaliste. Ainsi, le système de contrôle interne va passer d'une simple logique de recensement de l'ensemble des risques et d'actions de maîtrise hiérarchisée à une logique de recensement des seuls risques significatifs ; risques auxquels seraient adossés des actions de maîtrise avec une finalité de sécurisation des procédures.

⁵⁸ Notamment de faire un état des lieux des procédures et des moyens, d'identifier les risques principaux qui pourraient menacer l'atteinte des objectifs et avoir des conséquences financières, d'identifier les actions de prévention à mettre en œuvre pour réduire les fragilités, de réaliser des contrôles pour sécuriser l'activité, de mettre en place une gouvernance pour suivre et améliorer progressivement la maîtrise des risques. L'objectif final est le renforcement du fonctionnement de la chaîne financière. Dans ce cadre, une collaboration étroite entre les services financiers et les directions « métiers » apparaît indispensable pour prévenir ces risques.

La prise en compte de l'identification des risques a conduit à une proposition de mesure de maîtrise au sein des services du conseil départemental de la Marne, *via* la formalisation d'une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI). La PSSI représente un pilier fondamental pour toute organisation cherchant à protéger ses actifs et données des cybermenaces. En établissant des normes, des pratiques et des procédures claires, la PSSI vise à prévenir les cyberattaques, à assurer la conformité réglementaire, à gérer les risques et à favoriser une culture de sécurité. Elle vise la réduction des risques, l'amélioration de la confiance des parties prenantes, l'optimisation des ressources, le renforcement de la culture de sécurité, et constitue, par analogie, une approche similaire à celle à entreprendre pour les opérations ou dispositifs présentant des enjeux financiers significatifs⁵⁹. Composée d'un ensemble formalisé d'éléments stratégiques, de directives et de procédures, cette politique a pour objectif la protection de nos systèmes d'information. Elle constitue le principal document de référence en matière de sécurité des systèmes d'information de la collectivité. Elle est composée d'un document général (PGSSI) qui décrit entre autres le contexte, le champ d'application et le rôle des parties prenantes. Elle présente également les domaines qui seront traités dans des documents opérationnels détaillant les règles de sécurité à appliquer. Ce document doit être présenté aux élus,

⁵⁹ Fin 2021, le conseil départemental de la Marne a répondu au parcours de cybersécurité proposé par l'agence nationale de sécurité de systèmes d'information (ANSSI). Ce parcours vise à renforcer la sécurité des systèmes d'information des bénéficiaires en proposant un diagnostic, puis un plan de sécurisation. Ce plan d'actions comporte 79 actions techniques et d'organisation. Elles sont réparties selon des niveaux de priorités. La nomination d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) et la rédaction de la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) font partie des actions prioritaires.

aux instances paritaires. Il est mis à disposition de l'ensemble des agents, *via* l'intranet de la collectivité.

En effet, les règles de sécurité doivent être prises en compte pour l'ensemble des projets de la collectivité. Le document général de la PSSI ⁶⁰ doit alors intégrer l'ensemble des spécificités liées à l'organisation des services du département et de ses activités. Le conseil départemental doit définir les règles de sécurité pour chaque domaine (sécurisation des équipements mobiles, gestion de l'accès utilisateur...) en fonction du niveau de sécurité attendu et des moyens mis à disposition par la collectivité pour ses axes thématiques⁶¹.

La troisième illustration concerne l'aéroport de Vatry. Propriété du conseil départemental de la Marne, il est actuellement géré sous la forme d'un établissement public, dénommé établissement public de gestion de l'aéroport de Vatry (EPGAV). Depuis sa création en 2000 et jusqu'à la fin de l'année 2024, la plateforme aéroportuaire de Vatry a représenté une dépense en euros courants de plus de 310 millions d'euros, investissements et fonctionnements confondus, dont plus de 250 millions d'euros

⁶⁰ Note de Jean-Luc Bœuf, directeur général des services du conseil départemental de la Marne, à l'ensemble des agents du conseil départemental de la Marne, du 1^{er} juin 2023, portant lettre d'engagement de la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI).

⁶¹ Les axes thématiques sont au nombre de 14 : politiques de sécurité des systèmes d'information, organisation de la sécurité de l'information, sécurité des ressources humaines ; gestion des actifs, contrôles d'accès, cryptographie, sécurité physique et environnementale, sécurité liée à l'exploitation, sécurité des communications, acquisition, développement et maintenance des systèmes d'information, gestion des incidents liés à la sécurité de l'information, aspects de la sécurité de l'information dans la gestion de la continuité de l'activité, conformité (en cours de finalisation) ; relation avec les fournisseurs (en cours de finalisation).

financés par le seul conseil départemental de la Marne. Après l'élection au Sénat du président du conseil départemental à l'automne 2023, son successeur souhaite disposer sur ce sujet sensible, dès son élection, d'un dossier panoramique présentant toutes les hypothèses envisageables quant à l'avenir de la plateforme aéroportuaire de Vatry. J'ai piloté, en interne, et au moyen d'un groupe de travail très resserré, cet état des lieux panoramique. Ont été ainsi présentées au Président du conseil départemental les cinq hypothèses suivantes :

- la fermeture de l'aéroport sous sa forme actuelle ;
- le maintien de l'EPGAV dans ses statuts actuels. Cette piste s'appuie sur le constat que les difficultés de Vatry ne sont pas liées à son statut mais à sa gestion, au caractère erratique des recettes et de l'activité ainsi que la conviction d'une relance « à terme » du fret mondial qui finira par bénéficier à Vatry ;
- la reprise de l'aéroport par une collectivité territoriale. Cette hypothèse s'appuie sur le paysage institutionnel en vigueur depuis la loi NOTRe de 2015 ;
- la création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). Cette hypothèse permet de faire appel, pour une part minimale, à de l'investissement privé, et de faire rentrer un investisseur public, type Caisse des Dépôts, avec le risque d'un faible intérêt de candidats privés au regard de la situation économique ;
- la cession à l'euro symbolique ou à un moindre coût. Pour une collectivité telle que le conseil départemental, l'hypothèse de la cession à l'euro symbolique n'apparaît pas envisageable. Pour ce qui est de la cession à un moindre coût, elle devrait être étudiée avec une précaution particulière et répondre à plusieurs critères cumulatifs liés à des motifs d'intérêt général et à l'existence de contreparties suffisantes.

Chapitre 2. Définitions et clarification du répertoire

Pour définir et incarner d'abord le concept imprécis de pouvoir normatif des collectivités territoriales, tant pour les théoriciens que pour les praticiens de ce domaine, un détour par l'histoire va s'imposer. Force est de constater que depuis l'Ancien Régime, le pouvoir normatif des entités territoriales a toujours été reconnu, avant d'être, relativement récemment, consacré par les textes. Ainsi, les administrations locales ont toujours été dotées de compétences légales et réglementaires qui leur ont été plus ou moins implicitement déléguées par les autorités centrales. C'est ainsi que la compétence normative des collectivités territoriales « a toujours été admise. Elle ne résulte pas de la révision [constitutionnelle de 2003]⁶². »

Section 1. Définition du sujet

Il convient tout d'abord de définir précisément le sujet. La notion et les contours du pouvoir normatif local relèvent en partie de l'ordre du symbolisme. Géraldine Chavier, n'hésite d'ailleurs pas à évoquer le « tabou du pouvoir normatif local ». De plus, et en pratique, pour de nombreux acteurs du domaine administratif, économique et réglementaire local, le concept de pouvoir réglementaire local reste flou⁶³.

Le processus de décentralisation des années 1980 va correspondre au « transfert par l'État de compétences et de pouvoirs de décision au profit d'autres personnes morales

⁶² HAQUET A., *op. cit.*, p. 44.

⁶³ V. notamment le rapport du ministère de l'intérieur, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales - Enjeux et perspectives*, Paris, 2021.

de droit public, juridiquement distinctes de lui, et qui disposent d'une certaine marge d'autonomie tout en restant sous son contrôle⁶⁴ » et semble trouver sa concrétisation au moment où les pouvoirs publics centraux et le législateur ont décidé d'entériner et de renforcer les compétences des collectivités territoriales en les dotant textuellement d'un pouvoir normatif local.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 procède de la reconnaissance expresse du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. Elle n'a cependant pas innové⁶⁵. Le périmètre de la réflexion comprend aussi bien les règles régissant l'organisation et le fonctionnement internes de toutes les strates des collectivités (bloc communal, département, région) qu'une dimension opérationnelle des politiques publiques. En prévoyant que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », la loi fait de l'assemblée, l'autorité réglementaire de principe de la collectivité⁶⁶. La compétence de l'assemblée délibérative - qu'il s'agisse du conseil municipal, du conseil communautaire, du conseil départemental, du conseil régional - va dès lors concerner tous les sujets et compétences qui relèvent de la collectivité, à l'exception naturellement des domaines réservés par la loi au chef de l'exécutif. Il

⁶⁴ ROUX A., *La décentralisation*, droit des collectivités territoriales, Paris, LGDJ, Systèmes, 2016, p. 5.

⁶⁵ *Ibid*, p. 46.

⁶⁶ CE, 6 avril 1979, *Lepetre*, Leb, p. 149.

appartient ensuite au maire⁶⁷, au président du conseil départemental⁶⁸ ou au président du conseil régional⁶⁹ d'exécuter les délibérations de l'assemblée.

Face à ce concept, qualifié de flou par nombre de praticiens du local, la difficulté est réelle à déterminer précisément les règles qui pourraient être définies au niveau territorial⁷⁰ pour atténuer cette perception. Il est donc nécessaire de définir le mieux possible ce concept, afin de pouvoir l'incarner concrètement, notamment par les élus.

Dans la tradition juridique, la loi et le règlement étaient ainsi définis de façon relativement simple. On trouvait en effet d'un côté la loi, règle de droit, en principe de portée générale, adoptée par le Parlement, dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale ; de l'autre côté du spectre, et en opposition, se trouvait le règlement. Il s'agissait toujours d'une règle de droit de caractère général, mais édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Ce qu'Arnaud Haquet présente selon la nature de la norme, législative ou réglementaire, ainsi que par son régime juridique, étaient en fait déterminées par la fonction exercée par son auteur ⁷¹. Sur le pouvoir normatif local plus précisément, Léon Duguit mettait « quiconque au défi de démontrer qu'au point de vue juridique il y ait une différence

⁶⁷ CGCT, art. L. 2122-21.

⁶⁸ CGCT, art. L. 3221-1.

⁶⁹ CGCT, art. L. 4231-1.

⁷⁰ Rapport du Ministère de l'intérieur, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales - Enjeux et perspectives*, op. cit.

⁷¹ HAQUET, A., *La loi et le règlement*, op. cit., p. 10.

quelconque entre les modifications qui se produisent dans l'ordonnancement juridique après le règlement et celles qui se produisent après la loi⁷². »

Aujourd'hui, le pouvoir normatif bénéficie d'une reconnaissance constitutionnelle depuis que la Ve République l'a reconsidéré, mais toutefois « sans qu'il s'agisse pour autant d'une consécration⁷³. »

⁷² DUGUIT L, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing-de Boccard, 1928, p. 212. Cité par HAQUET, A., *La loi et le règlement*. Paris, L.G.D.J., 2007, 204 p., p. 11

⁷³ HAQUET. A., *op. cit.*, p. 13.

Section 2. Clarification du répertoire et illustrations au plan local

Il est proposé d'écarter les collectivités d'outre-mer, dont les spécificités et les particularités au regard du pouvoir normatif local rendraient difficile l'établissement d'une typologie exhaustive. En effet, et à titre d'illustration, la Polynésie bénéficie d'une autonomie de plus en plus grande au fur et à mesure de l'adoption de lois organiques qui définissent son statut ⁷⁴. Cette autonomie a été consacrée par la révision constitutionnelle de 2003 qui a modifié l'article 74 de la Constitution, article applicable aux collectivités d'outre-mer. Avec cette disposition, le législateur organique peut transférer à la collectivité d'outre-mer la compétence de fixer des règles dans des matières qui relèvent en métropole du domaine de la loi ou du règlement.

En vertu de la loi organique du 27 février 2004, une loi de la République ou un règlement ne s'applique en Polynésie que si la loi ou le règlement l'indique expressément (art. 7). Mais, par exception, dans certains domaines que l'article 7 énumère⁷⁵, les lois s'appliquent sans qu'il soit nécessaire que ce soit indiqué. Signe d'autonomie, les compétences de principe sont celles de la collectivité : « les autorités de la Polynésie française sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'État par l'article 14 et celles qui ne sont pas dévolues aux communes en

⁷⁴ V. notamment, la loi n°77-772 du 12 juillet 1977, *JORF*, n° 0161, 13 juillet 1977, la loi n°84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française *JORF*, n°0209, 07 septembre 1984, la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, n° 88, 13 avril 1996.

⁷⁵ Notamment les lois relatives aux pouvoirs publics et juridictions, les lois relatives au domaine public et privé de l'État et de ses établissements publics, à la nationalité, à l'État et à la capacité des personnes.

vertu des lois et règlements applicables en Polynésie française » (art. 13). Le Conseil constitutionnel est obligatoirement saisi des lois organiques. Il a validé les transferts de compétences en posant une limite, celle des « conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques doivent être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République⁷⁶. »

Pour ce qui est de la Corse, il est important de souligner que la reconnaissance officielle du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, à l'occasion de la révision de 2003, a permis de répondre « discrètement⁷⁷ », selon l'expression d'Arnaud Haquet, à la « question Corse ». L'affirmation de la nature réglementaire⁷⁸ du pouvoir normatif des collectivités a récusé *a contrario* le choix de l'État régional. Elle a ainsi écarté la possibilité d'octroyer tout pouvoir législatif à une collectivité territoriale.

La notion de pouvoir normatif des collectivités territoriales est intrinsèquement liée à celle de principe de libre administration des collectivités puisqu'elle trouve son fondement en ce principe à valeur constitutionnelle. En effet, « le principe de libre administration a d'abord pour effet la protection des collectivités territoriales contre l'intervention du pouvoir réglementaire national sans fondement législatif, puis la protection contre les atteintes qui pourraient lui être portées par le pouvoir législatif⁷⁹. » À cet égard, « si le principe de libre administration a un sens, c'est

⁷⁶ Cf. Cons. const., 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, déc. n° 96-373 DC.

⁷⁷ HAQUET, A., *La loi et le règlement*, *op. cit.*, p. 47.

⁷⁸ V. Code général des collectivités territoriales, art. L. 4422-16, II.

⁷⁹ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, §224.

évidemment que les autorités locales doivent disposer de l'ensemble des moyens (juridiques) nécessaires à l'exercice de leurs fonctions légales ou, si l'on préfère, à l'exercice de leurs compétences, dans les conditions prévues par la loi⁸⁰. » Ainsi, le principe de libre administration génère le pouvoir normatif des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences locales. Le parti pris de cette thèse est de ne pas traiter, dans la partie historique, la période du Consulat et du Premier Empire, au regard de la mise en place d'une organisation politique et administrative ne faisant que peu de cas de l'expression d'un pouvoir normatif des entités locales.

Pour Jacques Caillosse, « les difficultés ne sont pas du seul côté de la notion de décentralisation. Elles viennent encore de la caractérisation de cette dernière qui aurait été construite sans transfert de pouvoir normatif. Qu'il y ait là un problème redoutable, ce n'est pas douteux⁸¹. »

La révision constitutionnelle de 2003 qualifie ce pouvoir de « réglementaire⁸². » Cependant, cette qualification de réglementaire n'était pas acquise. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État s'efforce, sans totalement y parvenir, de « mettre un peu d'ordre dans la matière⁸³. » Le pouvoir normatif des collectivités territoriales a pour objectif de permettre le libre exercice des compétences locales. Nécessairement

⁸⁰ DOUENCE J.-C., *Les cahiers du CFPC*, octobre. 1983.

⁸¹ CAILLOSSE J., *op. cit.* p. 62.

⁸² Const., article 72, alinéa 3.

⁸³ CE, *section, intérieur*, avis, 15 nov. 2012, req. N° 387095, *AIDA* 2013. 2240, étude B. Faure.

subordonné à la loi, ce pouvoir normatif des collectivités territoriales est par ailleurs résiduel par rapport à la loi. Cela signifie concrètement qu'il ne peut s'exercer que sur des questions non légiférées, afin de préciser ou de compléter les conditions d'exercice des compétences locales, et surtout, il ne peut invoquer aucun domaine réservé susceptible de faire obstacle à l'intervention du législateur⁸⁴. Général, le pouvoir normatif des collectivités territoriales existe de plein droit et susceptible de couvrir tout le champ des compétences locales. « Son domaine se définit par tout ce qui n'est pas attribué au pouvoir réglementaire national⁸⁵. » Spontané, ce pouvoir normatif peut s'exercer sur l'invitation ou l'habilitation expresse d'une loi, mais il peut aussi intervenir chaque fois que cela est nécessaire ou utile au bon exercice des compétences reconnues par la loi à la collectivité territoriale⁸⁶.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales coexiste à côté du pouvoir réglementaire national. Il a toutefois une nature résiduelle par rapport au second⁸⁷, dans la mesure où la compétence réglementaire locale s'exerce le plus souvent en application d'un texte.

⁸⁴ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, §227.

⁸⁵ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, §228.

⁸⁶ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Dalloz, §229.

⁸⁷ MONIOLLE C., *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 3, Fonction publique territoriale : compétence des autorités locales, Novembre 2022, § 9 et suivants.

La reconnaissance de ce pouvoir normatif des collectivités territoriales est antérieure au processus de décentralisation. L'étude doctrinale de Jean-Marie Auby⁸⁸ analyse d'ailleurs son existence comme antérieure à la Constitution du 4 octobre 1958.

Ancien, ce pouvoir résulte de nombreux textes et concerne divers domaines du droit, tels que le droit de la fonction publique. Ainsi, une loi du 5 avril 1884 et une loi du 12 mars 1930⁸⁹ régissent le personnel municipal. À cette époque, « la portée de ce pouvoir [normatif local] connaissait des différences importantes suivant les collectivités territoriales⁹⁰. » Par conséquent, les règles relatives à la fonction publique territoriale étaient différentes selon le type de collectivité concernée. À titre d'exemple, les communes étaient régies par la loi n° 52-42 du 28 avril 1952 portant statut du personnel communal. Cette loi réduisait de fait le champ du pouvoir réglementaire. *A contrario*, pour les départements, peu de textes comportaient des dispositions relatives au pouvoir réglementaire local et il convenait de se référer à la loi du 10 août 1871⁹¹. Les départements pouvaient ainsi fixer les règles statutaires applicables aux agents. Les

⁸⁸ AUBY J.-M., « Le pouvoir réglementaire des autorités locales, à propos de controverses récentes », *AJDA*, 1984. 468.

⁸⁹ Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, *JORF* n°0066, 17 mars 1930.

⁹⁰ MONIOLLE C., *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 3, Fonction publique territoriale : compétence des autorités locales, Novembre 2022, § 9 et suivants.

⁹¹ Loi du 10 août 1871, article 45.

régions ont, quant à elles, « longtemps été placées dans une situation particulière liée à l'absence de dispositions relatives aux personnels des régions⁹². »

Coexistant à côté du pouvoir réglementaire national, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est intrinsèquement lié au principe de libre administration des collectivités. Général, ce pouvoir normatif local existe de plein droit. Appliqué à des cas particuliers, il peut intervenir chaque fois que nécessaire ou utile à l'exercice des compétences reconnues par la loi à la collectivité territoriale. Il est alors susceptible de couvrir l'ensemble du champ des compétences locales. En écartant les collectivités d'outre-mer, au regard de leurs spécificités et particularités vis-à-vis du pouvoir normatif local, le raisonnement appliqué à ce travail de recherche implique de pouvoir toutefois s'intéresser à la Corse, pour s'appuyer sur les évolutions successives de la conception et de l'application du pouvoir normatif par la collectivité insulaire.

⁹² MONIOLLE C., *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 3, Fonction publique territoriale : compétence des autorités locales, Novembre 2022, § 9 et suivants. A titre d'exemple, le Conseil d'État refusait de reconnaître au président d'un Conseil régional la compétence pour édicter des statuts pour certains personnels régionaux en l'absence de textes en ce sens (Conseil d'État, 9 décembre 1987, *Barrai*, n° 83537, Lebon T. 536).

Section 3. La problématique

L'exercice appelé par la réflexion sur le pouvoir normatif des collectivités territoriales comporte naturellement un volet méthodologique. Il demande à se départir de tout jugement de valeur sur la décentralisation. Cette dernière « ne doit être considérée par lui ni comme une vertu, ni comme un fardeau, mais à la manière d'un système parmi d'autres et comme les autres », pour paraphraser Jacques Caillosse⁹³.

Le problème est de se demander si la notion de pouvoir normatif des collectivités territoriales, incluse dans la décentralisation, se retrouve dans la conception politique qui s'en prévaut depuis le début des années 1980. Il s'agira de s'interroger sur la structure du pouvoir normatif des collectivités territoriales en France, à ce jour. Le parti pris du raisonnement proposé est de se centrer sur la France, sans nécessairement faire appel au droit comparé.

Consacrée par l'école du droit public français, la possibilité d'édicter de la norme se concrétise par des décisions qui sont l'illustration du pouvoir réglementaire. En rappelant que « règlement » vient du latin *regula*, qui signifie la règle, il définit les actes pris par une autorité publique autre que le Parlement, établissant ainsi des prescriptions ayant valeur de droit, selon une première approche.

Pour les collectivités territoriales, l'un des enjeux majeurs est de pouvoir appréhender comme un véritable pouvoir des prérogatives qui, en réalité, sont fortement encadrées au niveau national par la loi, pour deux raisons : d'une part, parce que le pouvoir

⁹³ CAILLOSSE J., *op. cit.* p., 66.

normatif des collectivités territoriales est subordonné à la loi et résiduel par rapport au pouvoir réglementaire national et, d'autre part, parce que leurs prérogatives sont susceptibles d'être remises en cause par les interventions d'autorités normatives supra locales que sont le droit de l'Union européenne, l'État et les recommandations des autorités de régulation.

Pour Hans Kelsen, « le degré de décentralisation, seul, distingue un État fédéral d'un État divisé en provinces autonomes⁹⁴ », et l'auteur de poursuivre avec l'idée selon laquelle « un État fédéral diffère d'un État unitaire avec des provinces autonomes, par le seul fait que les matières soumises à la législation des États sont plus nombreuses et plus importantes que celles soumises à la législation des provinces autonomes ». Dans la réglementation des rapports entre l'État et « ses » territoires, il existe une graduation de décentralisation, graduation que les politiques de décentralisation ont cherché à faire évoluer, à leur profit, depuis 1982. Cependant, faute de l'attribution d'un pouvoir normatif de nature législative aux différents échelons de collectivités, l'administration territoriale se situe aux tous premiers barreaux de cette échelle décentralisatrice.

En outre, il semble important de préciser que les collectivités territoriales raisonnent moins en termes de compétences que de projets, avec en ligne de mire pour les élus la durée de leur mandat. Ce dernier est aujourd'hui de six ans pour les communes, les départements et les régions⁹⁵. Dans une approche pragmatique, plus que théorique,

⁹⁴ KELSEN H., *General Theory of Law and State*, Russell and Russell, New York, 1961, cité par CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 66.

⁹⁵ La durée du mandat municipal a fluctué au fil du temps : dix ans sous le Consulat, cinq ans sous l'Empire, six ans sous la monarchie de Juillet et la II^e République, pour passer à sept ans

les collectivités « 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 défaut⁹⁶. »

Dès lors, le principe d'un accroissement du pouvoir normatif local relève-t-il de l'évidence, du mythe, d'une évolution naturelle ? Comment incarner concrètement ce concept flou pour nombre de praticiens du local ? Faut-il et comment déterminer précisément des règles qui pourraient être définies au niveau territorial ?

Sur ce sujet du pouvoir normatif local, le raisonnement doit-il se conduire, d'une part, en termes d'approfondissement ou d'élargissement de la décentralisation et, d'autre part, doit-il s'effectuer dans un cadre constitutionnel constant ?

L'approche exhaustive étant naturellement impossible, il est nécessaire de raisonner à la fois en termes de flux, au sens de comment faire en sorte que la loi et le décret laissent, à l'avenir, davantage de place au pouvoir normatif des collectivités territoriales. Pour ce qui est du stock, le réexamen des normes existantes s'avère être un exercice complexe. La préservation, nécessaire, ainsi que le renforcement, possible, du pouvoir normatif des collectivités territoriales nécessitent de travailler consécutivement sur ces deux aspects.

en 1867 et trois ans en 1871. La loi du 5 avril 1884 fixe à quatre ans cette durée du mandat municipal, avant que la loi du 10 avril 1929 le fasse passer à six ans.

⁹⁶ Ministère de l'Intérieur, rapport, « *le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales – Enjeux et perspectives* », *op. cit.*, p. 5.

Dans un contexte normatif évoluant en permanence, l'inscription de cette ambition peut donner le sentiment aux collectivités que l'objectif d'extension du pouvoir normatif semble (parfois ? souvent ? toujours ?) en contradiction avec certains textes législatifs, que ces derniers soient récents ou en cours de discussion et qui ont, ou risquent d'avoir, pour effet d'en restreindre le champ.

La notion et les contours du pouvoir normatif des collectivités territoriales relèvent en partie de l'ordre du symbolisme. Bruno Rémond a pu démontrer que « la conception historique du rôle de l'État a profondément marqué les structures administratives françaises : de là découle notamment la conception centralisée et verticale du rapport aux pouvoirs locaux⁹⁷. »

Le périmètre de la réflexion va comprendre aussi bien les règles régissant l'organisation et le fonctionnement internes de toutes les strates des collectivités (bloc communal, département, région) que la dimension opérationnelle des politiques publiques. Pour beaucoup de praticiens du local, le concept de pouvoir normatif local reste cependant flou⁹⁸, quoique lié au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Dès lors, comment faire face à ce paradoxe d'un renforcement régulier des compétences des collectivités territoriales suite aux nombreuses lois de

⁹⁷ REMOND B., « De la logique d'une certaine diversification territoriale des normes juridiques », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, pp. 58-62.

⁹⁸ GREMION P. ET WORMS J.-P., « L'État et les collectivités territoriales », *Revue Esprit*, 1970, p. 20-35, p. 24.

décentralisation des dernières décennies et d'un encadrement contraint de ces mêmes compétences ?

*

La première partie de la thèse sera consacrée à l'analyse du long processus historique d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales par les autorités centrales. L'affirmation d'un pouvoir normatif en faveur des structures locales va se révéler être un processus lent, jalonné de tensions entre les velléités locales d'autonomie normative et la forte volonté de centralisation. Dans la tradition politique et institutionnelle française, la production de la norme est marquée par une forte volonté de centralisation, dès l'Ancien Régime. L'autonomie normative des collectivités territoriales est également entrée en tension avec les principes de la Révolution française, repris par les régimes successifs, et pour lesquels l'indivisibilité de la République s'est traduite par une concentration du pouvoir normatif au niveau national. Après les réformes décentralisatrices de 1982, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est réparti entre un nombre toujours plus important d'acteurs. Il s'exerce selon une typologie au large spectre, comprenant notamment les normes administratives, financières et, plus récemment, contractuelles.

La deuxième partie de la thèse s'attachera à analyser les conséquences et les limites de la réforme constitutionnelle de 2003. En consacrant symboliquement l'existence d'un pouvoir normatif des collectivités territoriales, elle visait à desserrer la contrainte normative des collectivités territoriales. Or, ce pouvoir normatif des collectivités territoriales demeure aujourd'hui très encadré, subordonné et s'exerce sous le contrôle permanent du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Cette deuxième partie soulignera également la nécessité de dépasser les insuffisances des réformes conduites dans les années 2010 et au début des années 2020, pour s'engager dans une voie permettant aux collectivités territoriales de pouvoir disposer d'un pouvoir

normatif accru. La question de l'affirmation d'un pouvoir normatif des collectivités territoriales effectif et adapté aux réalités territoriales appellerait une nouvelle étape passant par une révision constitutionnelle.

Première partie. Un processus historique qui débouche sur un pouvoir normatif des collectivités territoriales subalterne, subordonné et sous fort contrôle de l'État

Dans la tradition historique, politique, institutionnelle et administrative française, la question de la « production » de la norme est centrale. Le premier élément qui vient à l'esprit est l'aspect contre nature d'une quelconque autonomie des collectivités territoriales au regard des principes qui structurent la logique républicaine depuis la Révolution⁹⁹.

Pour les collectivités territoriales, leur pouvoir normatif est issu du processus historique de décentralisation, lequel est intrinsèquement lié à l'héritage centralisateur français, certes entrecoupé de différentes phases de décentralisation.

Il est naturellement un point central qu'il convient de souligner, c'est celui de l'affirmation d'un pouvoir normatif local qui se heurte depuis des siècles à la conception unitaire de l'État, l'indivisibilité de la République s'accompagnant de celle du pouvoir normatif¹⁰⁰. Ainsi que le souligne Géraldine Chavier, ce n'est pas la « possibilité de disposer d'une parcelle de puissance publique qui pose problème mais le fait qu'on qualifie de pouvoir cette parcelle de puissance¹⁰¹. »

⁹⁹ DOMENACH-MOINTAIN J., « Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques », *Les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, Paris, 2011, p. 8.

¹⁰⁰ BŒUF J.-L., « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir », *Pouvoirs locaux*, 2010, n° 86, p. 63-73.

¹⁰¹ CHAVRIER, G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011, 182 p.19.

La capacité d'édicter des actes à portée générale a ainsi tardé à être qualifiée de pouvoir normatif local. Outre de nombreux débats universitaires sur le sujet, les parlementaires eux-mêmes étaient partagés sur une telle dénomination, lors du débat parlementaire en amont de la révision constitutionnelle de 2003.

Par ailleurs, les élections locales sont un moment d'interrogation sur le poids réel des décisions prises et à prendre par les élus, avec la volonté, au moins en période électorale, de demander davantage de compétences. La volonté d'une amplification du mouvement de décentralisation se combine au retour fréquent des régionalismes et des velléités des élus de pouvoir conduire leurs politiques locales en autonomie. Tout ceci révèle le jeu complexe que la France entretient avec ses territoires, qu'il s'agisse des provinces hier ou des collectivités territoriales aujourd'hui.

Dans l'imaginaire collectif, la décentralisation est associée aux décisions prises au mitan des années 1980, et le plus souvent définie comme l'acte I. En réalité, avec Olivier Dupéron, on peut penser que « la décentralisation elle-même a des racines bien plus anciennes, même si des éléments constitutifs ont longtemps été imparfaits ou imparfaitement réalisés¹⁰². »

¹⁰² DUPÉRON O., *op. cit.*, p. 14.

S'interroger sur le pouvoir normatif des collectivités territoriales, c'est poser la réflexion sur une matière au croisement du passé, du présent et de l'avenir :

- du passé, avec les libertés communales sous l'Ancien Régime, les réformes issues de la Révolution et les aspirations à une autonomie renforcée ;
- du présent, par la prise en compte des modifications législatives et constitutionnelles récentes, notamment dans le cadre de l'application des lois de 2003 et 2004 ;
- de l'avenir, en formulant les voies d'évolution possible du pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Lorsque l'on évoque le pouvoir normatif des collectivités territoriales, deux questions simples se posent, celle de l'effectivité de ces normes, d'une part, et celle des autorités habilitées à prendre ces décisions, d'autre part. Poser ainsi la problématique, c'est chercher à vouloir adopter un point de vue historique, comparatif, prospectif et, dans la mesure du possible, innovant.

Cette première partie sera composée de deux chapitres :

- Le premier chapitre traitera du long processus historique de contrôle du pouvoir normatif des collectivités territoriales ;
- Le second chapitre soulignera, à l'appui d'une typologie au large spectre, le caractère subalterne et subordonné du pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Chapitre 1. Un long processus historique de contrôle du pouvoir normatif des collectivités territoriales

L'État et le local, les provinces et l'État, le centre et la périphérie, les provinces et les communes ; des villes franches du XII^e siècle aux communes nouvelles du XXI^e siècle, ces couples se cherchent depuis que la France se façonne. Et, du Haut Moyen-Age à la période contemporaine, l'un des enjeux de ces rapports de forces est celui de l'exercice du pouvoir. Ce pouvoir se manifeste par des décisions qui, applicables sur un territoire, deviennent des normes. Cumulées, ces normes ainsi produites représentent au fil des siècles une masse considérable de documents. Avec la réforme de la décentralisation conduite depuis les années 1980, cette masse a encore été amplifiée ces quarante dernières années.

La possibilité laissée aux collectivités territoriales de définir des règles de portée générale s'appliquant sur leur territoire dans le cadre de leurs compétences est ancienne. Sous l'Ancien Régime, les corps municipaux édictaient déjà des règlements de police. A la Révolution française, la possibilité « sous le nom et l'intitulé de délibération et sauf la réformation s'il y a lieu, par l'administration des départements, (de) faire des arrêtés¹⁰³ » leur a été reconnue. De même, en 1871, les départements furent dotés d'un pouvoir normatif pour statuer sur tous les objets d'intérêt départemental. La création des régions, un peu moins d'un siècle plus tard, s'est accompagnée de la mise à disposition du pouvoir normatif correspondant.

¹⁰³ Décret des 19-22 juillet 1791, art. 46.

Trois sections, présentées de façon chronologique, composeront ce chapitre, afin de montrer l'évolution dans le temps long du pouvoir normatif des collectivités territoriales, ainsi que son effectivité, dans les territoires :

- de l'Ancien Régime à la Révolution française (section 1) ;
- de la Révolution française à 1982 (section 2) ;
- la révolution institutionnelle de 1982, et les limites posées par le juge constitutionnel (section 3).

Section 1. De l'Ancien Régime à la Révolution française

Dans les manuels scolaires, l'intégration des provinces à la France a tendance à être présentée comme une construction progressive et harmonieuse, presque naturelle. Or, au fil des régimes successifs, et sur plus de mille ans, la méfiance du pouvoir central envers les échelons locaux ne s'est jamais démentie : méfiance devant les actes de décision pris par ces échelons, méfiance devant les hommes et leurs titres, qui prenaient ces décisions et méfiance devant cette puissance – réelle ou supposée – des villes, des provinces et de leurs territoires, qu'il fallait contenir, et dont la construction de l'État ne pouvait que difficilement s'en accommoder.

§1. L'héritage du droit antique autorisant les habitants de la cité à choisir les magistrats destinés à administrer les affaires locales

François Raynouard, dans son *Histoire du droit municipal en France*¹⁰⁴, évoque ce « droit primitif des habitants d'une cité, d'une ville, d'un bourg, à nommer des mandataires municipaux. L'exercice du pouvoir conféré à ces mandataires par les suffrages de leurs cointéressés, sont les deux principes fondamentaux, les deux éléments essentiels qui constituent le droit municipal ; la loi positive le règle, l'assure, mais ne le confère pas ».

¹⁰⁴ RAYNOUARD F., *Histoire du droit municipal en France sous la domination romaine et sous les trois dynasties*, Paris, 1829, Introduction, p. III.

Le droit municipal « est ce droit antique, proclamé par la législation romaine, qui autorise les habitants de la cité à choisir les magistrats destinés à administrer les affaires locales et à surveiller les intérêts communs¹⁰⁵. »

A. Chartes et libertés communales : l'organisation d'un système de décision local aux prises avec le pouvoir royal et seigneurial

Des institutions nouvelles, une organisation plus forte, étaient devenues « nécessaires aux cités dans lesquelles l'autorité municipale ne suffisait plus à protéger les citoyens contre les prétentions oppressives des grands et les exigences coupables des seigneurs¹⁰⁶. » Pour « imprimer à de pareilles innovations un caractère de légalité et en assurer la durée, il est apparu indispensable de recourir au roi, en qui résidait l'autorité législative¹⁰⁷. » Telles sont la cause et l'origine des chartes de commune. Quand l'autorité municipale « suffisait à protéger les citoyens, ils ne se constituaient pas en commune ; ils n'avaient pas recours au roi pour obtenir des institutions nouvelles, et augmenter l'autorité de leurs magistratures locales¹⁰⁸. »

« Le droit municipal n'avait pas besoin du privilège de commune ; mais ce privilège ne pouvait se passer du droit municipal, dont il était l'ampliation et le supplément selon les conditions spécifiées par la charte locale¹⁰⁹. » Au contraire, poursuit François

¹⁰⁵ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XL.

¹⁰⁶ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLI.

¹⁰⁷ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLI.

¹⁰⁸ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLI.

¹⁰⁹ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLII.

Raynouard, « la cité de Paris n'a jamais demandé ni accepté de charte de commune ; comment en aurait-elle eu besoin ? Avant la conquête de César, elle jouissait de la liberté municipale ; ses nautes¹¹⁰ (...) devinrent ses plus utiles habitants. Ils eurent enfin assez d'influence (...) pour unir (...) les droits et les intérêts de leur puissante corporation (...) Le vaisseau symbolique, caractérisant les armes de la ville, le titre de prévôt des marchands de l'eau, donné au chef municipal, attestaient cette révolution administrative¹¹¹. »

« La cité de Reims, qui, depuis le XII^e siècle, a constamment soutenu, et toujours avec succès, devant l'autorité royale et devant l'autorité judiciaire, que son droit municipal, son échevinage remontaient sans interruption au temps de saint Rémi, sollicita le privilège de commune vers 1140, et l'obtint de Louis VII¹¹². » Dans les débats (...) qui, depuis cette concession, divisèrent les citoyens et l'archevêque, sans doute, les avantages conférés par la charte de commune furent modifiés ; peut-être furent-ils perdus ; mais l'échevinage conserva ses droits primitifs. Cet exemple de la ville de Reims montre la différence qui existe entre le droit municipal et le privilège de commune.

¹¹⁰ Confrérie des personnels navigant sur les fleuves et rivières de Gaule.

¹¹¹ RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLII.

¹¹² RAYNOUARD F., *op. cit.*, p. XLIII.

Il n'est bien sûr pas aisé de mettre en exergue, dans l'histoire de France médiévale, le lent cheminement des libertés communales et des franchises locales qui, concrètement, se traduisent par de la norme applicable au territoire considéré. Dans les nombreuses villes de Flandre et d'Artois, ces associations charitables, professionnelles et religieuses permettent de se frayer un chemin vers la voie des libertés municipales. Chronologiquement, la première charte communale remonte à 1127¹¹³, à Saint-Omer. Cette charte révèle que les habitants avaient notamment obtenu l'abolition du cens foncier *intra-muros*. Cette « association à prise de décisions » devenait ainsi « menaçante pour l'autorité de l'évêque et des seigneurs ecclésiastiques¹¹⁴. » Au tournant du XII^e siècle, le mouvement va s'amplifier. Les concessions obtenues par Gand, Ypres, Bruges, Lille et Saint-Omer vont servir d'exemple au nord du royaume. Le roi, « intéressé à ce démembrement du pouvoir seigneurial », accorde sa caution à ces procédures négociées d'émancipation : Soissons, Abbeville, Amiens reçoivent ainsi des chartes et les intègrent dans le système de décision politique local. Par cercles concentriques, l'évolution va s'étendre au comté de Champagne, au comté du Hainaut, au duché de Bourgogne. Bordeaux se voit également accorder une charte communale avec un maire élu par cinquante « jurats ».

A un autre bout du territoire en construction, le mouvement des libertés communales revêt des formes moins violentes et les rivalités entre les aspirations municipales et les structures seigneuriales y fut moins vive. L'un des éléments explicatifs est que la

¹¹³ DEYON P. (Préface : Le Roy Ladurie, E.), *L'État face au pouvoir local*, Paris, France, Éditions locales de France, 1996, p. 22.

¹¹⁴ DEYON P., *op. cit.*, p. 23.

noblesse habitait le plus souvent en ville. « L'influence du modèle italien¹¹⁵ » paraît probable dans l'organisation du système de décision local dans le Midi méditerranéen et languedocien, avec des consuls en Avignon dès 1129 puis à Arles, Marseille, Grasse, Nice au milieu du XII^e siècle, puis à Carcassonne, à Rodez, à Albi à la charnière du XIII^e siècle. Ces consulats comportent plusieurs instances, s'apparentant à de véritables républiques urbaines telles qu'elles ont pu se développer dans de nombreuses cités italiennes. Quels que soient le statut juridique et le degré d'autonomie de ces gouvernements municipaux, le point commun est de relever de la même règle de droit. Dans les communes du Nord, le beffroi va représenter cette affirmation monumentale du droit de la ville. Quant au sceau de la ville, il consacre sa personnalité juridique.

Ces libertés communales, avec la conséquence quant à la capacité de prendre des décisions, ne manquent bien sûr pas d'interpeller les monarques. Philippe le Bel, au XIV^e siècle, sera le premier souverain à réunir à Paris, en assemblées plénières, des représentants des villes, venus de l'ensemble du royaume. Son objectif est de s'assurer *a minima* de leur neutralité bienveillante dans le conflit qui l'oppose au souverain pontife et aux Templiers. Le nombre de municipalités appelées à ces réunions épisodiques évolue entre une centaine et un peu plus de deux cents. Au XIV^e siècle, ces villes ne vont pas manquer d'inquiéter le pouvoir royal, que ce soit par leur participation aux États généraux ou à des révoltes, dans la deuxième partie du XIV^e siècle.

Tocqueville, dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, explique ainsi que, en France, la liberté municipale a survécu à la féodalité. « Déjà, lorsque les seigneurs

¹¹⁵ DEYON P., *op. cit.*, p. 27.

n'administraient plus les campagnes, les villes conservaient encore le droit de se gouverner, on en rencontre jusque vers la fin du XVII^e siècle, qui continue à former comme de petites républiques démocratiques, où les magistrats sont librement élus par tout le peuple et responsable envers lui, où la vie municipale est publique et active, où la cité se montre encore fière de ses droits, très jalouse de son indépendance¹¹⁶. »

Au XV^e siècle, au contraire, les monarques vont s'appuyer sur les cités du royaume pour déjouer les conjurations féodales. Cette alliance d'intérêts communs entre les monarques et les cités permet au pouvoir royal de multiplier les exemptions et réductions de taille et de choisir lui-même le premier magistrat des cités. La monarchie française opère alors un double mouvement : d'un côté, elle critique et écarte les États généraux mais, d'un autre, elle « favorise l'installation d'institutions régionales »¹¹⁷ comme en Poitou (1372), en Vivarais (1381), en Béarn (1391), à Toulouse (1443), à Dijon (1480).

B. Diversités régionales et relative autonomie de décision au plan local

La prise en compte des diversités régionales et la relative autonomie de décision laissée aux « bonnes » villes répond à des données, objectives, d'ordre essentiellement géographique, au regard des distances et des durées de déplacement.

¹¹⁶ TOCQUEVILLE (de) A., *L'Ancien Régime et la Révolution*, Flammarion, p. 136 (édition de 1988).

¹¹⁷ DEYON P., *op. cit.*, p. 43.

L'autolimitation du pouvoir « souverain » et « absolu » permet de laisser ces respirations dans les communes. Le vocable d'absolu doit être compris dans le sens où le pouvoir du monarque n'est soumis ni au pape ni à l'empereur. Quant au pouvoir souverain, il est limité notamment par les lois fondamentales du royaume, parmi lesquelles figurent celles de respecter ses contrats. Parmi ses obligations, figurent également celles qui règlent ses rapports avec les composantes de la société. A la Renaissance, et à titre d'exemple, le pouvoir normatif local se manifeste de manière très concrète. C'est ainsi qu'Emmanuel Le Roy Ladurie donne l'exemple d'une « délibération municipale » prise à Romans en 1550, ville dans laquelle l'essor démographique se répercute « dans les domaines les plus imprévus, y compris quant à l'agrandissement du bordel local¹¹⁸. »

L'équilibre normatif du triptyque monarchie – féodalité – villes va se trouver modifié par les guerres de Religion qui vont ravager la France dans les trente dernières années du XVI^e siècle. La Réforme va « mobiliser les élites municipales des villes du Midi¹¹⁹ » et est bien présente en Normandie, Poitou, Cévennes. Les épisodes de guerre civile ont tendance à réveiller les aspirations provinciales et donnent à Paris et à quelques très grandes villes un pouvoir accru. *A contrario*, en sortie de crise, on assiste à un renforcement des pouvoirs normatifs de l'autorité centrale, comme en 1536 avec l'édit de Crémieu¹²⁰, qui permet au monarque, dans les villes les plus importantes, de choisir

¹¹⁸ LE ROY LADURIE E., *Le carnaval de Romans. De la Chandeleur au mercredi des cendres 1579-1580*, Paris, 1979, Gallimard, (édition consultée : Folio Histoire, 2022, p.13).

¹¹⁹ DEYON P., *op. cit.*, p. 55.

¹²⁰ L'édit de Crémieu est un règlement donné par François Ier à Crémieu, aujourd'hui dans le département de l'Isère, le 19 juin 1536. Ce règlement fixe les compétences respectives des bailliages et des prévôtés, châtelains et autres juges ordinaires.

sur des listes de présentation, notamment le prévôt des marchands et les maires. Le roi Henri IV, sans remettre en cause les institutions des principales villes, les videra en grande partie de cette autonomie conquise pendant les troubles de la Réforme. Cette méfiance à l'égard des pouvoirs locaux va devenir une ligne de force, un principe de l'action monarchique d'Henri IV à Louis XVI. Elle aura tendance à se renforcer après les régences de Marie de Médicis et d'Anne d'Autriche. Cette noblesse, qui se révèle et se rebelle, aspire à la sauvegarde des libertés locales tandis que la non-réunion des États généraux sonne le glas de ces velléités de libertés locales.

*

Tocqueville considère que, « jusqu'à la Révolution, la paroisse rurale de France conserve dans son gouvernement quelque chose de cet aspect démocratique qu'on lui avait vu dans le moyen âge. S'agit-il d'élire des officiers municipaux ou de discuter quelque affaire commune de poing la cloche du village appelle les paysans devant la porte de l'église ; là, pauvre comme riche ont le droit de se présenter. L'assemblée réunie, il n'y a, il est vrai, de délibération proprement dite ni de vote ; mais chacun peut exprimer son avis, et un notaire requis à cet effet et instrumentant en plein vent recueille les différents dits et les consigne dans un procès-verbal¹²¹. »

¹²¹ TOCQUEVILLE (de) A., *op. cit.*, p. 144 (édition de 1988).

§2. La monarchie absolue et ses réformes avortées

Le rapport est celui d'un pouvoir en construction, se défiant des institutions susceptibles de le menacer. Lorsque Louis XIV accède au trône, on assiste à un transfert du pouvoir des villes vers les assemblées. Le Roi-Soleil va réduire le rôle des provinces, et *de facto*, des décisions et normes prises, en renforçant progressivement le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure qui, lui, va prendre les décisions estimées nécessaires. Louis XIV n'aura de cesse de vouloir les contraindre. Quant aux villes qui se sont illustrées pendant la Fronde, elles vont faire l'objet d'une vigilance particulière. A Paris, le monarque choisit lui-même le prévôt des marchands.

A. Un pouvoir normatif local entre les mains de l'intendant

A Bordeaux, à Toulouse, à Marseille, à Lille, les nominations dans les postes municipaux doivent être conformes à la volonté du roi. A Besançon, après l'annexion de 1678¹²², l'ancien magistrat élu de la cité est remplacé par des échevins désignés. Quant au rôle des « assemblées générales », il va se réduire et, progressivement, le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure, est renforcé. À partir du milieu du XVII^e siècle, les assemblées ne sont plus convoquées, et cela concerne successivement le Dauphiné, les États de Normandie, de Basse Auvergne, du Quercy, d'Alsace et de Franche-Comté. Dans les provinces qui conservent leurs États, une décision de Louis XIV interdit de faire

¹²² En 1678, la Franche-Comté est annexée au royaume de France, après sa conquête par les troupes de Louis XIV. Le duché de Bourgogne et la Franche-Comté forment alors deux provinces distinctes avec leurs propres capitales, respectivement Dijon et Besançon.

opposition devant les parlements à l'enregistrement des édits et ordonnances. Le pouvoir local des assemblées et des municipalités se réduit alors drastiquement.

Tocqueville a pu noter que « à la fin du XVIII^e siècle la France était encore divisée en trente-deux provinces. Treize parlements y interprétaient les lois d'une manière différente et souveraine. La constitution politique de ces provinces variait considérablement. Les unes avaient conservé une sorte de représentation nationale, les autres en avaient toujours été privés. Dans celles-ci, on suivait le droit féodal ; dans celles-là, on obéissait à la législation romaine. Toutes ces différences étaient superficielles et, pour ainsi dire, extérieures. La France entière n'avait déjà à vrai dire qu'une seule âme. Les mêmes idées avaient cours d'un bout à l'autre du royaume¹²³. »

B. Les réformes de la fin de l'Ancien Régime

Dès avant la Révolution française toutefois, la volonté de réformer les territoires a été réelle. En 1764, le marquis d'Argenson propose que le gouvernement laisse à des magistrats municipaux, tant dans les villes que les villages, le soin de la répartition et de la levée de l'impôt, de la police et des travaux publics. Ces magistrats seraient assistés de conseillers et les intendants se verraient confier des pouvoirs relevant davantage de l'inspection que de l'administration active. Dupont de Nemours, sous l'inspiration de Turgot, propose de nouvelles institutions représentatives dotées d'un véritable pouvoir de décision. Necker échoue un peu plus tard dans sa proposition d'expérience administrative, en Berry et en Guyenne, qui visait à réduire le rôle des intendants au profit d'une assemblée chargée de prendre les décisions dans les

¹²³ TOCQUEVILLE (de) A., *op. cit.*, p. 76 (édition de 1988).

domaines des finances, de l'entretien des grands chemins et du financement des ateliers de charité. Cette « expérimentation » avant l'heure tourna court et fut la cible des critiques de toute part.

A la veille de la Révolution, le pouvoir normatif local est entre les mains de l'intendant. Tocqueville peut ainsi citer le marquis d'Argenson racontant, dans ses mémoires, qu'un jour, John Law lui dit : « jamais je n'aurais ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants. Vous n'avez ni parlement, ni état, ni gouverneurs ; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces de qui dépend le malheur ou le bonheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité¹²⁴. » La tutelle des intendants s'exerce ainsi dans les moindres détails de la vie municipale : couverture de l'église, grille du cimetière, établissement d'une fontaine, creusement d'un lavoir. La tentative de réforme municipale de Laverdy, contrôleur général¹²⁵, est contenue dans deux édits datant d'août 1764 et de mai 1765. Au-delà des évolutions dans les procédures de désignation, cette réforme visait à transférer une partie du pouvoir de décision des intendants vers les parlements et bureaux des finances locales. Ces textes de compromis voient se lever contre eux l'hostilité de la noblesse, celle des gouverneurs de province et celle des responsables de l'administration royale. Ces édits seront abolis en 1771.

¹²⁴ TOCQUEVILLE (de) A., *op. cit.*, p. 131 (édition de 1988).

¹²⁵ V. LEGAY M.-L., « Un projet méconnu de "décentralisation" au temps de Laverdy (1763-1768) : les grands États d'Aquitaine », *Revue historique*. 2004, vol.631 n° 3. p. 533-554. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-historique-2004-3-page-533.htm> [consulté le 20 mai 2024].

Dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, Alexis de Tocqueville examine la façon dont les pratiques administratives et politiques de l'Ancien Régime ont influencé les changements survenus durant et après la Révolution française de 1789. Concernant le pouvoir normatif des communes, Tocqueville les met en perspective bien que son analyse ne se concentre pas exclusivement sur ce sujet. Pour ce qui est de la centralisation sous l'Ancien Régime, Tocqueville observe que, malgré l'apparente décentralisation du pouvoir sous l'Ancien Régime, la centralisation administrative est considérable. Les communes ne disposaient en réalité que de très peu de pouvoir réel et étaient souvent sous le contrôle des intendants et des subdélégués royaux qui représentaient l'autorité centrale. Cela limitait considérablement leur capacité à régler de manière autonome.

*

Les libertés communales sont présentes depuis l'essor des communes et autres villes franches au Moyen-Age. La traduction concrète de ces libertés réside dans la capacité de prendre des décisions au plan local. Naturellement, ces libertés n'ont pas manqué d'interpeller les monarques successifs. Pour Tocqueville, « Louis XI avait restreint la liberté municipale parce que leurs caractères démocratiques lui faisaient peur ; Louis XIV les détruisit sans les craindre. Ce qui le prouve, c'est qu'il les rendit à toutes les villes qui purent les racheter. En réalité, il voulait moins les abolir qu'en trafiquer, et, s'il les abolit en effet, ce fut pour ainsi dire sans y penser, par pur expédient des finances ; et chose étrange, le même jeu se continue pendant quatre-vingt ans. Sept fois, durant cet espace, on vend aux villes le droit d'élire leur magistrat, et, quand elles en ont de nouveau goûté la douceur, on le leur reprend pour le revendre. Le motif de la mesure est toujours le même, et souvent on l'avoue. *Les nécessités de nos finances* est-il écrit

dans le préambule de l'édit de 1722, *nous obligent à chercher les moyens les plus sûrs de les soulager*. Le moyen était sûr mais ruineux pour ceux sur qui tombait cet étrange impôt¹²⁶. »

¹²⁶ TOCQUEVILLE (de) A., *op. cit.*, p. 137 (édition de 1988).

Section 2. De la Révolution française à 1982

§1. Depuis la Révolution française, les communes exclues de la souveraineté nationale

Avec la Révolution, et pendant des décennies, l'exercice du pouvoir est clairement départementaliste, avec le rôle joué par le préfet, cette figure emblématique qui contrôle fermement toute velléité autonomiste ou revendicatrice dans les territoires. Du côté des républicains, le régionalisme est renvoyé à l'Ancien Régime et à la contre-Révolution.

A. La « naturalité » des communes à la Révolution

L'abolition des privilèges de l'arrêté du 4 août 1789 concerne également les anciennes circonscriptions territoriales. Le vide institutionnel qui en résulte va devoir être comblé par l'Assemblée nationale. Après la Grande peur de l'été 1789, l'Assemblée nationale s'empare de la question de la division générale du Royaume. Le 2 octobre 1789, Sieyès invite le comité de la Constitution à se saisir de la question. Son propos va être relayé par Thouret devant l'Assemblée le 3 novembre 1789. En dramatisant les enjeux, il explique que « si le moment actuel n'est pas mis à profit, si la nouvelle division territoriale n'est pas liée à la nécessité d'admettre la Constitution dont elle fera partie, et dont on ne peut plus se passer, il faut y renoncer pour jamais¹²⁷. » Ce propos illustre la concordance des exigences qui encadrent le travail de l'Assemblée constituante. Il ressort des travaux des Constituants de 1789 que les communes, seules dans un premier temps, puis avec les départements ensuite, apparaissent comme une donnée

¹²⁷ THOURET, Séance du 3 novembre 1789, Archives parlementaires, 1ère série, t. IX, p. 655.

naturelle, antérieure à l'État, dont l'existence doit impérativement être prise en compte, le Constituant n'ayant donc d'autre choix que de « faire avec ». En 1789-1791, devant cette situation, l'Assemblée nationale constituante « adopte une conception privatiste des communes censées les intégrer au grand tout national¹²⁸. »

Avec les « lois décentralisatrices » des 14 et 22 décembre 1789¹²⁹, les succès de la démocratie locale sont marqués du sceau de l'ambiguïté. Certes, l'élection prévaut à tous les niveaux. Toutefois, dans l'exercice concret des compétences, et donc du pouvoir normatif, les assemblées administratives n'en demeurent pas moins étroitement soumises au pouvoir central national. La Constitution du 3 septembre 1791 va renforcer cet état de fait : elle organise cette subordination des départements et des districts au pouvoir exécutif. Dans l'esprit des Constituants, « départements et districts ne sont que de simples circonscriptions administratives dépourvues de personnalité administrative et de budgets propres¹³⁰. »

Le décret des 19-22 juillet 1791, qui porte sur les municipalités, disposait « qu'aucun tribunal de police municipale ni aucun corps municipal ne pourra faire de règlement. Le corps municipal néanmoins pourra, sous le nom et l'intitulé de délibération, et sauf la réformation s'il y a lieu, par l'administration des départements, faire des arrêtés sur

¹²⁸ PROTIERE, G, « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], décembre 2007, n° 12, p. 247-277. En ligne : <https://hal.science/hal-00823911> [consulté le 7 juillet 2024].

¹²⁹ Décret du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités, suivi de l'instruction, Archives parlementaires, 1ère série, t. X, p. 564.

¹³⁰ DEYON P., *op. cit.*, p. 118.

les objets qui suivent¹³¹. » Le constat est limpide : la Révolution française refuse qu'un corps secondaire puisse adopter un texte de portée générale.

La première inscription constitutionnelle formelle des collectivités territoriales concerne les communes¹³², dans la Constitution du 3 septembre 1791. Elle dispose que « les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes ». A l'article suivant, il est indiqué que « les citoyens qui composent chaque commune ont le droit d'élire à temps, suivant les formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'officiers municipaux, sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État¹³³. » Il est d'ores et déjà important de noter le caractère à tout le moins péjoratif de ces « quelques fonctions ».

Les communes sont des réalités naturelles, irréductibles à l'État, et dont il faut tenir compte. Pour Thouret, les « municipalités ne peuvent [ainsi] être élémentaires d'aucun pouvoir gouvernant¹³⁴ », la « Constitution municipale » venant se placer à côté de la Constitution nationale. Mirabeau, pour sa part, propose que chaque paroisse devienne

¹³¹ Décret des 19-22 juillet 1791, art. 46.

¹³² Constitution du 3 septembre 1791, titre II, art. 8.

¹³³ Constitution du 3 septembre 1791, titre II, art. 9.

¹³⁴ THOURET, Séance du 29 septembre 1789, Archives parlementaires, 1ère série, t. IX, p. 208, cité par PROTIÈRE G.

une commune, consacrant la réalité sociologique et naturelle du phénomène communal¹³⁵. Si la conception de Mirabeau va l'emporter, cela est en partie dû à la radicalité du projet du Comité et à la dégradation du climat politique. Il ressort bien des débats et des conceptions développées que les communes existent en dehors de l'État et qu'il faut aménager leur intégration en son sein.

Ce propos de Thouret est éclairant : « La municipalité est, par rapport à l'État, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie. Chacune a des intérêts, des droits et des moyens qui lui sont particuliers ; chacun entretient, soigne, embellit son intérieur, et pourvoit à tous ses besoins, en y employant ses revenus, sans que la puissance publique puisse venir croiser cette autorité domestique, tant que celle-ci ne fait rien qui intéresse l'ordre général. Il ne faut pas conclure de là que les municipalités soient indépendantes des pouvoirs publics ; disons qu'elles sont soumises à ces pouvoirs, mais qu'elles n'en font pas partie ; disons qu'elles sont soumises à ces pouvoirs comme les individus, comme les familles privées, qu'elles doivent l'obéissance aux actes de la législature, et qu'elles dépendent du pouvoir exécutif, soit par les corps administratifs, soit par les tribunaux dans tout ce qui est du ressort du pouvoir judiciaire¹³⁶. »

La présomption de naturalité en faveur des communes, latente dans les débats relatifs à la division générale du Royaume, est confirmée par la définition du champ du pouvoir

¹³⁵ MIRABEAU, Séance du 10 novembre 1789, Archives parlementaires, 1ère série, t. IX, pp. 732 et suivantes.

¹³⁶ THOURET, Séance du 29 novembre 1789, Archives parlementaires, 1ère série, t. IX, pp. 726-727.

communal adoptée par l'Assemblée nationale. Ainsi, le décret du 14 décembre 1789 distingue les deux types de fonction relevant du pouvoir municipal, « les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'État et subdélégées par elle aux municipalités¹³⁷ » et donnent une illustration positive à cette présomption. Ce texte explicite la différenciation entre deux types d'intérêts, renvoyant à deux types de collectivités (la commune et la Nation). « Les municipalités sont [ainsi] une chose à part de l'administration générale du Royaume ; elles n'en sont pas même une portion subordonnée¹³⁸. »

*

La Révolution française a cherché à abolir les structures féodales et à établir une plus grande égalité civique, ce qui s'est accompagné de tentatives de redistribution du pouvoir à des autorités locales ; ces dernières demeurant sous le contrôle du pouvoir central, laissant ainsi peu de place au pouvoir normatif local.

Pour ce qui est du rôle des communes dans la nouvelle structure politique après la Révolution, Tocqueville défend l'idée selon laquelle la vitalité démocratique de la France nécessite que soit accordé davantage de pouvoir à ces échelons locaux de gouvernement. Bien que la structure administrative ait été réformée, les communes ont continué à jouer un rôle limité. Tocqueville critique cette continuité de la centralisation excessive, qui selon lui, étouffe l'initiative locale et empêchait les citoyens de participer

¹³⁷ Art. 49 du décret du 14 décembre 1789, préc.

¹³⁸ TARGET, Séance du 11 novembre 1789, Archives parlementaires, 1ère série, t. IX, p. 747.

activement à la gestion de leurs propres affaires. Fervent défenseur de la décentralisation, cette autonomie permettrait une meilleure adaptation des lois et règlements aux réalités locales et encouragerait la participation civique.

Ainsi que le note Assem Sayede Hussein, « la préoccupation principale de l'époque était ainsi de rassembler la France et de faire face à un éventuel éclatement de son État. Ce qui va se traduire par une affirmation répétée des principes d'indivisibilité et d'unité de la République dans tous les grands textes ¹³⁹. » Les communes, collectivités antérieures à l'État, apparaissent et demeurent comme une donnée naturelle, d'une essence différente de l'administration de l'État.

B. Le XIX^e : un siècle des aspirations locales à une autonomie de décision renforcée.

On peut penser, avec François Burdeau, que « l'histoire de la décentralisation ne commence véritablement qu'à compter de la Restauration¹⁴⁰ », formule quelque peu provocatrice mais qu'il convient de relier à l'efflorescence intellectuelle de cette période. Un peu avant le milieu du XIX^e siècle, émergent de fortes revendications régionales qui exigent notamment un maintien des dialectes locaux. Pour appréhender ce phénomène de la décentralisation sur la longue durée, il convient alors de rechercher une date qui marque fortement ce rapport complexe de l'État avec ses territoires.

¹³⁹ SAYEDE HUSSEIN A., « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines », *Les Petites Affiches*, 21 juin 2017.

¹⁴⁰ BURDEAU F., « Libertés libertés locales chéries ! » Paris, Cujas, 1983, in DONIER V. et KADA N., *Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation*, Bayonne, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023, 252 p. (Colloques & essais, n° 178).

Concrètement, quelle portée pour les actes locaux ? Géraldine Chavrier fait référence à un ouvrage d'Henri de Pansey, paru en 1828 et intitulé *Du pouvoir municipal*. L'un des chapitres porte sur la question de savoir « de quelle manière les actes des corps municipaux doivent-ils être intitulés¹⁴¹ ? » L'auteur y précise que les qualifications de lois, d'ordonnances et de règlements désignent les actes de « grandes autorités » pour, plus loin parler des « pouvoirs secondaires » auxquelles ces qualifications « nobles » seraient donc interdites.

A l'époque de Tocqueville, la centralisation est l'une des caractéristiques majeures du gouvernement français, héritée de l'ère napoléonienne. Son œuvre montre néanmoins une préférence marquée pour la décentralisation, qu'il considèrerait comme essentielle pour le développement d'une véritable démocratie libérale. Dans *De la Démocratie en Amérique*, Tocqueville souligne ainsi l'importance des institutions locales américaines, qui permettent aux citoyens de participer directement à la gestion des affaires publiques. Il voit dans la démocratie locale un moyen pour les citoyens de s'exercer à la liberté, à la responsabilité et à l'autogouvernance. En exploitant ses idées au sujet du pouvoir normatif des communes, il apparaît en filigrane qu'une certaine autonomie conférée dans l'exercice du pouvoir normatif des communes, renforcerait la vitalité de la démocratie locale, au service des citoyens dans la gestion des affaires de tous les jours. Ce pouvoir normatif local se concrétise alors par des règlements adaptés aux besoins spécifiques de la communauté, tout en respectant les cadres légaux nationaux.

¹⁴¹ CHAVRIER G., *op. cit.*, p. 17-18.

Conscient des limites de la démocratie locale, et notamment du risque de tyrannie de la majorité et d'isolement par rapport aux problèmes nationaux, Tocqueville tient à ce que le pouvoir normatif soit contrebalancé par des contrôles. La résonance contemporaine montrera que les idées de Tocqueville peuvent servir à argumenter en faveur d'une décentralisation accrue et d'un renforcement du pouvoir local. Bien que Tocqueville ne traite pas explicitement du pouvoir normatif des communes, ses écrits illustrent l'idée que la décentralisation et l'engagement local sont cruciaux pour la santé de la démocratie. Cela implique un soutien implicite pour le pouvoir normatif des communes, dans le cadre de la promotion d'une participation civique active et de la responsabilité gouvernementale à l'échelon le plus proche des citoyens.

Selon Arnaud Coutant, « la naissance du concept de décentralisation intervient dans un contexte confus et explique un certain nombre de débats ultérieurs¹⁴². Le mot de décentralisation apparaît pour la première fois en 1829¹⁴³. Quant à la déconcentration, Arnaud Coutant précise que le terme est apparu en 1869. Et de constater que, « entre 1829 et 1869, on constate que le mot décentralisation est utilisé dans deux sens différents¹⁴⁴ ». Ce terme désigne d'un côté le fait de confier à des institutions élues des compétences locales qui correspondraient à un intérêt local. C'est la présentation faite

¹⁴² COUTANT A., « Les intentions politiques des actes 1 et 2 », in *Actes 1 et 2 de la décentralisation, les transferts de l'État vers les collectivités territoriales, 40 ans de déplacement des politiques publiques*, op. cit., 54.

¹⁴³ Arnaud COUTANT cite BOISTE P., *Dictionnaire universel de la langue française*, Paris, Verdière, 1829, p. 194. P. Boiste cite un député, Alexandre Méchin, élu de l'Aisne, qui a utilisé ce terme lors d'un débat parlementaire, en 1829.

¹⁴⁴ COUTANT A., op. cit., p. 54.

par plusieurs penseurs libéraux comme Alexis de Tocqueville ou Benjamin Constant. Mais, poursuit Arnaud Coutant, « le terme décentralisation est aussi utilisé par les tenants de l'action de l'État qui veulent voir dans la décentralisation le concept expliquant l'intervention des acteurs locaux de l'État (...) La décentralisation est synonyme de ce qu'on appellera plus tard la déconcentration. Un dernier exemple, juridique (...) est donné par le décret de décentralisation administrative de 1852 qui organise la fonction préfectorale ».

Renforcer le pouvoir normatif des communes aurait été un moyen efficace de corriger certains des défauts de la Révolution, en promouvant une véritable démocratie participative. Cela aurait permis aux citoyens de se sentir plus investis dans leur gouvernement, renforçant ainsi les principes démocratiques de base. Tocqueville voit dans la décentralisation non seulement une correction nécessaire aux erreurs de la Révolution, mais aussi un élément essentiel pour l'établissement d'une démocratie robuste en France.

Les collectivités du Second Empire sont constituées des communes et des départements, le canton assurant déjà un rôle purement administratif. Les conseils municipaux sont élus au suffrage censitaire depuis la loi du 21 mars 1831¹⁴⁵. L'administration départementale a été réorganisée par la loi du 22 juin 1833¹⁴⁶. Dans

¹⁴⁵ La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale, en instaurant des élections municipales et en reconnaissant l'existence d'un corps électoral relativement important pour l'époque, a contribué au lent processus conduisant le corps électoral vers le suffrage universel.

¹⁴⁶ La loi du 22 juin 1833 rétablit l'élection des membres des conseils généraux au suffrage censitaire.

cette configuration, les conseillers, élus par canton, assurent les fonctions délibératives. De son côté, le préfet, seul représentant de l'État, en est l'organe exécutif. Il nomme notamment les maires, les instituteurs et les commissaires de police. Sous le Second Empire donc, des mesures importantes par leur portée pratique parlent de décentralisation pour qualifier des transferts d'attributions au bénéfice des préfets¹⁴⁷. Pareille opération de décentrement de la gestion publique relève de la déconcentration, au-delà de la qualification du terme.

Le mot de « tutelle » rend bien compte de cette défiance du pouvoir central sur le monde local. Les demandes d'allègement de la tutelle de l'État central ainsi que de celle du préfet ont été formulées à de multiples reprises. Elles furent rejetées par le Second Empire qui, à l'inverse, augmenta encore les pouvoirs de l'État, durant la période dite « autoritaire » de l'Empire, au cours des années 1850. Alors que l'Empire de Napoléon III entre dans sa phase libérale au tournant des années 1860, la France, en voie d'industrialisation, connaît une longue période de prospérité économique. Dans cette France encore très rurale, le maire demeure ce personnage central de la vie locale, à tel point que le pouvoir politique parisien entend toujours le contrôler. Mais de fortes demandes de libertés locales voient le jour. Elles concernent l'ensemble de la classe politique, des anarchistes aux royalistes, en passant par les républicains qui attendent... la République.

¹⁴⁷ Tel est par exemple le cas du décret du 25 mars 1852. En dépit d'un intitulé promouvant la décentralisation, il confie aux représentants territoriaux de l'État le pouvoir de décider des questions d'intérêt local relevant de la compétence des ministres ou de l'Empereur lui-même.

En 1865, dix-neuf intellectuels lorrains, notables et hommes politiques de divers horizons, publient un document qui reprend leurs discussions relatives à la décentralisation. Le nombre de dix-neuf n'est pas pris au hasard car il permet en effet de contourner le Code pénal qui interdit, à l'époque, toute association de plus de vingt personnes. Parmi les dix-neuf figurent notamment Jules Favre¹⁴⁸ et Jules Simon¹⁴⁹, deux figures de l'opposition républicaine. Le programme de Nancy est présenté volontairement très simplement, en trois parties, la première partie traitant de la commune, la seconde du canton et la troisième du département. Pour la commune, le mot d'ordre est celui de l'émancipation. Les intellectuels lorrains remettent en question la tutelle exercée par le préfet qui ne peut, raisonnablement, tout connaître. L'objectif ultime est donc d'affranchir la commune de toute tutelle. Subsisterait un contrôle par un conseil cantonal. Le département n'est pas remis en question. Il y serait même renforcé, ce qui est une constante depuis la Révolution.

Que retenir au final du programme de Nancy ? Certainement son mot d'ordre selon lequel « ce qui est national à l'État ; ce qui est régional à la région ; ce qui est communal à la commune. » Ce manifeste va dès lors contribuer à relancer les discussions sur la

¹⁴⁸ Jules Favre (1809-1880) est un avocat et homme politique français républicain. Traversant le XIX^e siècle, il a joué un rôle dans presque tous les régimes. Il sera notamment député à l'Assemblée nationale puis au Corps législatif. Il écrit dans les journaux de la monarchie de juillet, comme *Le Précurseur*, et cofonde, sous le Second Empire, *L'électeur libre*. Il est le grand-père du philosophe Jacques Maritain.

¹⁴⁹ Jules Simon (1814-1896) est un philosophe et homme d'État français. Considéré par les milieux intellectuels comme un « maître à penser » de la fin du XIX^e siècle, notamment dans le milieu de la bourgeoisie et de la petite bourgeoisie, il fut président du Conseil en 1876-77. Député des Côtes-du-Nord, de la Seine, de la Gironde, de la Marne, il fut ensuite sénateur durant presque un quart de siècle.

décentralisation. Si l'Empire de Napoléon III reproche aux rédacteurs du programme d'être des opposants, des mesures législatives seront toutefois prises en 1866 et 1867.

Ainsi, durant cette deuxième partie des années 1860, qualifiée de libérale, Napoléon III va prendre en compte ces aspirations à davantage de libertés locales, en reconnaissant aux conseils généraux et aux conseils municipaux de véritables pouvoirs de décision, avec la loi du 18 juillet 1866 pour les départements¹⁵⁰ et celle du 24 juillet 1867, laquelle élargit les attributions propres des conseils municipaux¹⁵¹. L'organisation de la police des grandes villes s'établit d'une façon forte, à tel point que la « grande loi » communale de 1884 ne la modifiera qu'à la marge. La même loi assouplit la durée des emprunts que peuvent souscrire les communes. Pour sa part, la loi du 18 juillet 1866 ne se contente pas de diviser le budget départemental en budget ordinaire et en budget extraordinaire. Elle autorise le conseil général à statuer définitivement sur des sujets tels que les propriétés du département, les recettes et dépenses des établissements d'aliénés, la possibilité de contracter des emprunts. Le pouvoir central ne peut désormais intervenir que pour empêcher la violation des lois et règlements. Cette réforme prévoit également que les délibérations définitives du département seraient dès lors exécutoires dans les deux mois de la clôture de leur session, sauf

¹⁵⁰ La loi du 18 juillet 1866 attribue notamment aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement en certaines matières telles que les propriétés départementales, les routes, les travaux sur fonds départementaux, les établissements d'aliénés, les enfants assistés.

¹⁵¹ La loi du 24 juillet 1867 précise à son article premier que « les conseils municipaux règlent, par leurs délibérations, les affaires ci-après désignées, à savoir [...] le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés [...] le tarif des concessions dans les cimetières [...] les assurances des bâtiments communaux... »

annulation préfectorale pour excès de pouvoir ou violation de la loi. Le début de l'émancipation en quelque sorte !

*

À la fin du Second Empire, juste avant l'écroulement de Sedan de septembre 1870, le président du Conseil, Émile Ollivier¹⁵², réunit une commission extraparlamentaire chargée de préparer une réforme des collectivités territoriales¹⁵³. Mais de région, il n'est cependant point question, même si les membres composant cette commission se sont déjà prononcés en faveur de la régionalisation, à l'instar de William-Henry Waddington¹⁵⁴ ou de Lucien-Anatole Prévost-Paradol¹⁵⁵.

¹⁵² Emile Ollivier (1825-1913) est un homme d'État français. Avocat, puis préfet sous la II^e République, il est élu député républicain sous le Second Empire. Napoléon III le charge en 1870 de constituer un gouvernement d'hommes nouveaux en associant bonapartistes libéraux (centre droit) et orléanistes ralliés à l'Empire libéral (centre gauche), mais en excluant les bonapartistes autoritaires (droite). D'une durée de six mois, son ministère est le premier gouvernement républicain dissocié de la personne du chef de l'État. Membre de l'académie française, il succède au fauteuil de Lamartine tandis que Bergson lui succèdera.

¹⁵³ Cette commission est présidée par Odilon Barrot. Elle se compose de 47 membres, parmi lesquels Bonjean, président de chambre à la Cour de cassation, Drouin de Lhuys, membre du conseil général de l'Aisne, Frédéric Le Play, inspecteur des mines et le baron Le Roy, préfet de la Seine inférieure.

¹⁵⁴ William-Henry Waddington (1826-1894) est l'un des fondateurs de l'Ecole pratique des hautes études en 1868. Président du conseil en 1879 après la démission du Président Mac-Mahon, il a également été président du conseil général de l'Aisne (1871-1879), sénateur (1876-1894), ambassadeur de France au Royaume-Uni (1883-1893).

¹⁵⁵ Lucien-Anatole Prévost-Paradol (1821-1870), normalien, journaliste, il est l'un des principaux représentants de l'opposition libérale au Second Empire. Auteur de La France Nouvelle, il y prône un régime d'inspiration libérale, y compris dans les territoires.

§2. Depuis la III^e République, un pouvoir normatif local en quête d'autonomie

Après la défaite de Sedan, et à la suite d'une journée d'émeutes parisiennes, la République est proclamée le 4 septembre 1870 depuis les balcons de l'Hôtel de Ville de Paris, conférant une fois de plus à la capitale le titre de « mère des révolutions ». Sur la scène internationale, la Commune de Paris va devenir l'un des points de référence des révolutionnaires. L'événement aura aussi d'importantes répercussions sur la vie politique locale, parisienne et nationale. À Paris, un pouvoir très décentralisé va s'installer. Si, au sens strict, la Commune de Paris se déroule du 18 mars au 28 mai 1871, il convient de préciser que, dès octobre 1870, le comité central de la Garde nationale parisienne appelle les membres du gouvernement de la Défense nationale à restituer aux Parisiens le droit de se gouverner eux-mêmes¹⁵⁶.

A. La III^e République, dans l'ombre de la Révolution

La déclaration au peuple français du pouvoir communal, en date du 19 avril 1871, va encore plus loin¹⁵⁷ : elle jette en effet les bases d'un véritable pouvoir fédéraliste, assurant une très forte autonomie aux communes, dont, naturellement, Paris. Il y est exigé l'autonomie absolue de la commune étendue à toutes les localités de la France.

¹⁵⁶ BŒUF, J.-L., « La Commune de Paris - Les paris sur la commune », *Pouvoirs locaux*, n° 118, 2020, pp. 93-100. En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/la-commune-de-paris-les-paris-sur-la-commune-3801> [consulté le 14 mai 2024].

¹⁵⁷ Cette déclaration va jusqu'à exiger l'autonomie communale en matière de police, justice, services publics, avec des magistrats et fonctionnaires municipaux choisis par concours ou élus et comptables de leurs actes devant les citoyens et autorités communales.

Y sont notamment proclamés les droits de la commune à voter son budget, à fixer et répartir l'impôt, à diriger les services, à en organiser la police intérieure et l'enseignement, et à en administrer les biens lui appartenant. En mai 1871, la victoire des Versaillais sur les Communards aura pour conséquence immédiate de retarder les débats sur les pouvoirs locaux, plus particulièrement ceux portant sur les communes. « Cela explique qu'il faudra attendre près de quinze ans pour voir aboutir la grande loi communale. En outre, Thiers se montrera inflexible quant à la présence d'un maire élu pour la capitale. Paris devra donc patienter plus d'un siècle pour retrouver un maire¹⁵⁸. »

En laissant de côté la Révolution, l'esprit républicain a été, au XIX^e siècle, particulièrement rétif à cette émergence d'un quelconque pouvoir régional. Et le débat ne date pas d'hier. Il couve depuis la Révolution : « quatre-vingts petits roquets plutôt que quinze gros chiens loups¹⁵⁹ » proclament les révolutionnaires, soucieux de briser ce cadre des provinces, pour en finir avec l'influence et les prétentions des oligarchies nobiliaires.

La victoire, *in fine*, de la révolution jacobine consacre le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République, laquelle ne saurait concevoir qu'une source du pouvoir autre soit tolérée, et encore moins encouragée. L'équipollence entre la source du pouvoir et sa traduction – réglementaire ou législative – est ainsi parfaitement réalisée. Ce face-à-face des Montagnards et des Girondins a ainsi tourné à l'avantage des

¹⁵⁸ BŒUF J.-L., *La France et ses territoires : 150 ans d'histoire, op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁹ BŒUF J.-L., « Mal aimées, les régions françaises ? », *L'Histoire*, n°299, juin 2005.

premiers, qui pensent avoir terrassé « l'hydre du fédéralisme »¹⁶⁰. Dès le milieu du XIX^e siècle cependant, l'éveil des consciences identitaires débouche sur des mouvements de revendication régionaliste. Ces mouvements, à l'instar du Félibrige¹⁶¹, ne sont pas porteurs, à ce stade, de revendications autres que littéraires et linguistiques. Toutefois, le Félibrige n'hésitera pas à apporter son soutien à la création de la Fédération régionale de France, issue du proudhonien Charles Brun. De l'autre côté de l'échiquier politique, Maurice Barrès, dans ses *Notes sur les idées fédéralistes*, publiées en 1895, rêve de regroupement politique et de doter la région d'un pouvoir de décision.

Quant au modèle républicain, incarné par le parti radical, structuré à partir de 1901, il repousse jusqu'à l'idée même de région, identifiée aussi bien aux fédéralistes qu'aux royalistes. La consolidation du couple commune-département permet à l'État central, par le biais de ses « empereurs au petit pied » que sont les préfets, de contrôler toute velléité autonomiste ou revendicatrice.

Il est un paradoxe qu'il convient de noter. La République n'a pas toujours été hostile à l'émancipation des collectivités territoriales. Après la défaite de 1870-1871, l'échelon départemental sort conforté des épisodes tragiques. En effet, la loi du 10 août 1871 maintient le préfet dans ses triples fonctions de représentation de l'État, d'instruction préalable des affaires soumises au conseil général et d'administration de toutes les

¹⁶⁰ Pour reprendre le titre de l'œuvre de Villeneuve, intitulée « 4ème station de la Fête de l'Unité du 10 août 1793 », Statue du Peuple Français terrassant l'hydre du Fédéralisme face aux Invalides.

¹⁶¹ Le Félibrige est un mouvement littéraire et culturel fondé en 1854 par Frédéric Mistral et d'autres écrivains pour promouvoir et préserver la langue et la culture occitanes. Il vise à restaurer la dignité du provençal et des autres dialectes d'oc en développant une littérature et des œuvres en langue régionale.

affaires du département. La loi autorise en outre le département à statuer définitivement sur un certain nombre de questions et à désigner une commission permanente. Adolphe Thiers, le chef de l'exécutif, n'a pas caché sa forte hostilité à tout ce qui pouvait renforcer la moindre velléité locale.

L'exemple de la loi du 15 février 1872¹⁶² est ici particulièrement révélateur, en disposant en effet que « si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département. Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations¹⁶³. » Son article 3 prévoit en effet la mise en place d'un véritable pouvoir de substitution, en disposant qu'une « assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général, en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. Cette assemblée est chargée de prendre, « pour toute la France, les mesures urgentes que nécessite le maintien de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude son indépendance et l'exercice de ses droits. Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays ». La loi du 15 février 1872 est naturellement une loi

¹⁶² La loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils départementaux dans des circonstances exceptionnelles, *JORF*, n°0053 du 23 février 1871. Dite loi Tréveneuc, elle est également connue comme la Constitution Tréveneuc. Elle est l'une des lois adoptées par l'Assemblée nationale élue le 8 février 1871.

¹⁶³ BŒUF J.-L., *La France et ses territoires : 150 ans d'histoire*, op. cit., p. 16.

de circonstance qui marque aussi la volonté d'enraciner dans les territoires le rôle de cette collectivité départementale. Marqué fortement par la Commune de Paris et par les difficultés d'un régime qui peine à s'installer, le législateur est donc particulièrement précautionneux vis-à-vis du département.

Au début de la III^e République, la gauche, de tradition jacobine, va laisser à la droite, ou plus exactement aux forces conservatrices, le thème de la décentralisation, avec, en filigrane, la nostalgie des particularismes locaux liés aux provinces de l'Ancien Régime. La loi du 12 août 1872 généralise l'élection à toutes les communes, sauf les chefs-lieux de département. Le 20 janvier 1874, alors que se développe la politique antirépublicaine de « l'ordre moral », le duc de Broglie, chef du gouvernement, fait décider par l'Assemblée que tous les maires seront de nouveau nommés par le pouvoir exécutif et, si besoin, en dehors du conseil municipal. Deux ans plus tard, la loi du 12 août 1876 marque un rebondissement puisque, forts de leurs succès aux élections municipales, les républicains exigent que la loi de Broglie de 1874, vivement contestée, soit abrogée. Le compromis de 1871 est ainsi rétabli. En 1882, la loi du 28 mars établit la libre élection des maires par les conseils municipaux dans toute la France... sauf à Paris. Ceci est l'aboutissement d'une revendication vieille de près d'un siècle, alors que les débats sur le statut et les pouvoirs des communes traînent en longueur depuis 1871.

Au centre-gauche, l'apport majeur des républicains opportunistes sera l'aboutissement de la « grande loi communale » du 5 avril 1884. Alors que les institutions du département sont déterminées dès 1871, le cas des communes n'est toujours pas réglé à la fin des années 1870. Il est vrai que le souvenir de la Commune de Paris reste particulièrement vivace. En 1877, Jules Ferry affirme qu'il appartient au gouvernement républicain de relever la dignité et d'accroître l'indépendance des assemblées municipales. Il propose un cadre de fonctionnement simple selon lequel « le conseil délibère et le maire exécute. La commune n'a pas besoin d'une organisation plus

compliquée ». ¹⁶⁴ La loi du 5 avril 1884 traite de l'organisation municipale et des attributions du maire et du conseil municipal. Y sont prévues notamment la taille des conseils municipaux et les modalités de leur élection. La durée du mandat est alors fixée à quatre ans. La simplicité de la formulation retenue, selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune¹⁶⁵ », va rendre possible concrètement la conduite des actions de la vie quotidienne. La responsabilité du maire est clairement établie puisqu'il est seul chargé de l'administration. Également responsable de la police municipale, il est garant du bon ordre et de la tranquillité publique.

Cette avancée majeure de la décentralisation a été rendue possible par le retour au pouvoir de Jules Ferry, avec Pierre Waldeck-Rousseau au ministère de l'Intérieur. La République « opportuniste¹⁶⁶ », dont il convient de rappeler que l'expression n'est alors aucunement péjorative, fait ainsi le pari de la démocratie locale par l'élection au scrutin direct des conseillers municipaux, ainsi que par cette disposition-choc¹⁶⁷ selon laquelle

¹⁶⁴ BŒUF J.-L., « Et le maire devint l' élu... de tous ! » *L'Histoire*, n° 286, 2004, <https://www.lhistoire.fr/et-le-maire-devint-l%C3%A9lu-de-tous%C2%A0> [consulté le 15 mai 2024].

¹⁶⁵ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JORF*, n°0096, 06 avril 1884, art. 61.

¹⁶⁶ Les « républicains modérés » ou « modérés », aussi appelés « républicains opportunistes » ou « républicains de gouvernement », sont en France, au cours de la première moitié de la III^e République un courant politique républicain, initialement considéré comme étant de gauche, et qui est à l'origine de certaines idées de la gauche mais aussi de la droite républicaine et libérale d'aujourd'hui. L'expression a été essentiellement utilisée sous la III^e et IV^e République.

¹⁶⁷ Cette disposition est toujours en vigueur. Elle figure aujourd'hui à l'art. L. 2121-29 Code général des collectivités territoriales.

« le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». Dès lors, la République entre concrètement dans les communes. Les actes pris par les autorités locales vont peu à peu structurer la vie locale. Il convient naturellement de ne pas oublier que cette production normative, essentiellement le fait des communes, s'effectue toujours sous le contrôle du préfet. Car ce dernier peut, à tout moment, rapporter les décisions prises par les communes.

Partant du constat que certains services sont trop coûteux à exercer seuls, des communes ont souhaité mettre en commun certaines compétences. L'intercommunalité désigne alors les différentes formes de coopération existant entre les communes. Elle permet à celles-ci de se regrouper au sein d'un établissement public de coopération intercommunale qui gèrera la compétence transférée en leur lieu et place. Dans ces conditions, la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes¹⁶⁸ complète ainsi la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, six ans après son adoption. Les premiers syndicats intercommunaux sont des syndicats de distribution d'électricité, afin d'électrifier les communes rurales, à une époque où les distributeurs concentrent leur activité vers les villes, plus rentables. Les syndicats intercommunaux peuvent exercer une compétence dans les domaines de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de la création et de l'entretien de la voirie, des équipements sportifs, de l'action sociale, de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères, de l'incendie, du développement économique, de l'urbanisme, de l'électrification, de l'habitat, de l'environnement, du tourisme, des loisirs, des ports et des cours d'eau.

¹⁶⁸ Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes, *JORF*, n°85, 27 mars 1890, ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

La loi du 5 avril 1884 prévoit également que la police municipale relève du maire. Les pouvoirs dont il dispose en la matière ne s'exercent pas sous l'autorité du préfet mais sous sa surveillance. Si le préfet peut donc édicter des mesures de police, aucune disposition n'interdit à un maire de prendre, sur le même objet, des mesures plus rigoureuses. Un exemple l'illustre : Par arrêté, le préfet de l'Allier avait interdit en 1893 les jeux d'argent dans les lieux publics, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Intérieur pour les stations thermales. En 1901, le maire de la commune de Nérès-les-Bains, située dans le département de l'Allier, édicte la même prohibition, par arrêté, mais de manière absolue et sans possibilité de dérogation. Saisi par le préfet, le Conseil d'État¹⁶⁹ pose le principe selon lequel le maire peut, pour sa commune, aggraver les mesures de police prises par le préfet pour toutes les communes du département. La fortune de cet arrêt est due au fait qu'il admet que le maire peut attaquer, au moyen d'un recours pour excès de pouvoir, une décision prise par le préfet en tant qu'autorité de tutelle. Cet arrêt du Conseil d'État, *Commune de Nérès-les-Bains*, rend ainsi recevable un recours pour excès de pouvoir intenté par une autorité administrative contre les actes d'une autre autorité administrative. Ensuite, le Conseil d'État accepte qu'une autorité inférieure puisse contester devant le juge l'acte d'une autorité supérieure. Même si cela semble aller à l'encontre des principes d'une administration centralisée et hiérarchisée, le Conseil d'État a validé cette possibilité par souci de protection des libertés publiques¹⁷⁰.

¹⁶⁹ CE, 18 avril 1902, n°04749, *Commune de Nérès-les-Bains*.

¹⁷⁰ A noter que la suppression de la tutelle en 1982 n'a pas fondamentalement changé les choses pour cet aspect si ce n'est que c'est désormais le juge administratif, saisi par le préfet, qui est appelé à se prononcer sur la légalité d'un acte, fût-il restrictif en termes de libertés publiques.

Ce pouvoir de police municipale est l'exemple le plus ancien de la reconnaissance aux autorités locales d'une compétence normative, réglementaire, de pouvoir intervenir. Ce pouvoir est détenu par le maire depuis le décret du 14 décembre 1789 relative à l'organisation des communes du royaume de France. Sur le fondement de son article 50, parmi les fonctions propres au pouvoir municipal, figurent celles de « de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

L'idée régionale va opérer un véritable retour en force dès la fin du XIX^e siècle. En 1898, Charles Maurras publie *L'idée de la décentralisation*¹⁷¹, à mi-chemin entre l'article et le livre, opuscule dans lequel il y développe des thèses régionalistes et décentralisatrices. Au moment où Maurras s'empare de la notion de décentralisation, le discours ordinaire a tendance à confondre décentralisation et régionalisme, sans oser vraiment s'attaquer de front à la question du fédéralisme. Ce dernier rebute les pouvoirs publics. Pour Maurras, la décentralisation est étriquée parce qu'uniquement administrative. Dans ces conditions, la période qui court jusqu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale, va être marquée par les réflexions d'inspiration régionaliste et les revendications territoriales.

Dans le même temps, sur le terrain, le modèle républicain de la III^e République s'incarne progressivement dans la consolidation du couple formé par la commune et le département. Or, ce modèle repousse jusqu'à l'idée même de région, identifiée aussi

¹⁷¹ MAURRAS, Ch., *L'idée de la décentralisation*, 1898. En ligne : https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=L%27Id%C3%A9_de_la_d%C3%A9centralisation&oldid=214728976 [consulté le 26 juin 2024].

bien aux idées fédéralistes qu'aux royalistes, car fleurant trop les anciennes provinces. Tant Maurice Barrès que Charles Maurras rêvent de regroupement politique et de décentralisation régionale. En 1910, le président du Conseil, Aristide Briand, charge le géographe Paul Vidal de la Blache de proposer un découpage régional sur la base des grandes villes. Il en recense dix-sept, en ne tenant bien sûr pas compte de Strasbourg. Les grandes villes autour desquelles peuvent être regroupées des régions sont Paris, Lille, Nancy, Dijon, Bourges, Nantes, Rennes, Rouen, La Rochelle, Limoges, Clermont-Ferrand, Lyon, Grenoble, Marseille, Montpellier, Toulouse et Bordeaux. Le tout donne une région parisienne allant jusqu'au plateau de Langres, un Massif central s'étalant de l'Allier à l'Aveyron. Mais dans l'ensemble, le découpage que propose Vidal de la Blache est assez proche de celui qui a prévalu des années 1950 à 2015¹⁷².

Le lent glissement, plutôt qu'une réelle révolution, viendra des conséquences de la Première Guerre mondiale, avec une filiation qui court d'Etienne Clémentel à Jean Monnet. Elle conduira aux riches heures de la « planification à la française », au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Etienne Clémentel¹⁷³ va jouer un rôle fondamental dans l'idée de région, et à travers elle l'idée de confier un pouvoir réglementaire dans le domaine de l'économie. Il va découvrir Jean Monnet en 1915, envoyé à Londres à la mission française du ravitaillement civil. Etienne Clémentel met sur pied une

¹⁷² BŒUF J.-L., *La France et ses territoires*, op. cit., p. 57.

¹⁷³ Etienne Clémentel (1864-1936) fut plusieurs fois ministre sous la III^e République. Il est considéré comme l'un des pères de la technocratie et de l'intervention de l'État dans l'économie en France, ayant regroupé sous son autorité, de 1915 à 1919, la plupart des ministères traitant des questions économiques. Député (1900-1919), sénateur du Puy de Dôme (1920-1935), il fut président du conseil général du Puy de Dôme de 1911 à 1935 et maire de Riom (1904-1936).

organisation moderne du patronat, considérée comme l'ancêtre du conseil national du patronat français (CNPF), devenu le mouvement des entreprises de France (MEDEF) aujourd'hui. Dix-sept groupements économiques régionaux seront mis sur pied en 1917. Clémentel tente ainsi de fédérer les chambres de commerce, mais sans réel résultat probant. Une évolution progressive va s'opérer des communes vers les départements puis les régions aujourd'hui. En témoigne notamment la jurisprudence du Conseil d'État centrée vers les communes au début du XX^e siècle. C'est ainsi que l'arrêt de 1902¹⁷⁴ précité, encadre, en le restreignant, le pouvoir normatif des communes, s'agissant des pouvoirs de police du maire. En 1930, au contraire, un arrêt de la Haute assemblée¹⁷⁵ ouvre en quelque sorte la voie à l'intervention augmentée des collectivités sur le plan économique et, plus tard, celle des régions. A travers ces deux exemples, c'est bien du pouvoir normatif exercé au niveau local dont il s'agit.

Dans les années 1920, la France, bercée par les illusions de la victoire de 1918, peine à se réformer. En 1926, Poincaré utilise la voie du décret-loi pour confier de nouvelles compétences aux départements et communes et alléger quelque peu la tutelle de l'État. C'est dans ce contexte économique et financier éprouvant que Raymond Poincaré entreprend de décentraliser la France par un décret-loi du 5 novembre 1926¹⁷⁶.

¹⁷⁴ CE, 18 avril 1902, n° 04749, *Commune de Nérès-les-Bains*.

¹⁷⁵ CE, 30 mai 1930, n° 06781, *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*.

¹⁷⁶ Décret du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative, *JORF*, n° 0260 du 7 novembre 1926. Certaines de ses dispositions sont aujourd'hui encore en vigueur, notamment en matière de certification de documents par le maire.

Ce mouvement de décentralisation prévoit que le conseil général ¹⁷⁷ statue définitivement pour le vote de son budget et du compte administratif, au lieu de l'État central. De plus, les pouvoirs de la commission départementale (aujourd'hui, la commission permanente) sont élargis. Cela signifie concrètement que, entre deux sessions, les décisions de la vie courante de la collectivité sont prises par cette instance. Cette procédure existe encore aujourd'hui. Les communes peuvent désormais intervenir par voie d'exploitation directe dans les entreprises ayant pour objet le fonctionnement des services publics. En outre, et pour faciliter le fonctionnement des communes, Poincaré met en place la règle de l'approbation tacite selon laquelle, lorsque le préfet n'a pas fait connaître sa réponse dans les quarante jours, la mesure est considérée comme adoptée. La procédure des décrets-lois utilisée par le président du Conseil Raymond Poincaré en 1926 est également citée à propos de la création des sociétés d'économie mixte.

*

Après les tentatives du ministre Clémentel d'organiser, au sortir de la Première Guerre mondiale, l'économie de guerre en régions, l'idée régionale ressurgit dans la crise des années trente. Puis, sous le régime de Vichy, l'État français met en place une nouvelle organisation territoriale, sous la houlette du maréchal Pétain. Son ambition est de réaliser une renaissance provinciale, par l'instauration de préfets régionaux. C'est ainsi qu'en 1940, un projet du ministre de la Justice prévoit la suppression des conseils généraux et la création de 26 régions. Ensuite, au printemps 1941, est mise en place

¹⁷⁷ Aujourd'hui, le conseil départemental.

une commission chargée de faire des propositions en matière de réorganisation administrative. Cette « commission des provinces » se réunit en mai 1941 et va élaborer un découpage de la France en 20 provinces, constituées à partir du groupement des départements dont les limites sont parfois modifiées. La loi du 19 avril 1941¹⁷⁸, tendant à l'institution des préfets régionaux, conduit à une réorganisation territoriale de la France¹⁷⁹, dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de l'État, concentrés entre les mains de ces nouveaux préfets régionaux, échelon intermédiaire entre le gouvernement et les départements, avec la création des préfets régionaux.

B. Sous la IV^e et la V^e République, un intérêt limité pour le pouvoir normatif local malgré l'inscription constitutionnelle des libertés locales

De 1944 à 1982, l'émancipation progressive des collectivités se traduit par un allègement de la tutelle et des moyens financiers progressivement plus importants. À la Libération, le concept même de région va disparaître, en dépit de l'ordonnance du 10 janvier 1944 qui prévoit de doter les futurs commissaires régionaux de la République de larges pouvoirs¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Loi du 19 avril 1941 instituant des préfets régionaux, *JORF*, n°112, 22 avril 1941.

¹⁷⁹ Décret du 30 juin 1941 attribuant à certains préfets les pouvoirs de préfets régionaux et portant division du territoire pour l'exercice de ces pouvoirs, en application de la loi du 19 avril 1941, *JORF*, n° 0181 du 1^{er} juillet 1941. Ce découpage servira de modèle préfigurant les régions de programme à partir de critères économiques.

¹⁸⁰ Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire en commissariats généraux de la République et création de commissariats généraux de la République, *JORF* du 6 juillet 1944.

Le Constituant de 1945-1946 va suivre en partie les traces de son prédécesseur de 1789-1791 : il va s'agir pour lui de fonder un nouveau régime démocratique, cette entreprise passant par la rénovation profonde de l'assise territoriale de l'État. Malgré les critiques des régimes précédents, il ressort toutefois des débats constitutionnels, une réelle continuité des collectivités territoriales. Tant les opposants à l'inscription constitutionnelle que ses partisans considèrent en effet les collectivités territoriales comme un « donné constitutionnel¹⁸¹. »

L'inscription constitutionnelle des libertés locales va résulter d'un choix, c'est-à-dire d'un acte de volonté guidé par des considérations politiques, donc *a priori* dogmatiques. Ainsi, la « consécration » des libertés locales se manifeste dans la Constitution de 1946¹⁸².

Déjà, quelques mois plus tôt, le projet de Constitution du 19 avril 1946 avait marqué une réelle évolution en consacrant un titre spécifique aux collectivités territoriales. En effet, le projet prévoit que « la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'outre-mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale¹⁸³ ». Le projet demande au législateur de définir l'organisation des collectivités territoriales et l'élection des conseils au suffrage

¹⁸¹ LANZA A., *L'expression constitutionnelle de l'administration*, *op. cit.*, p. 535.

¹⁸² Art. 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ».

¹⁸³ Art. 114 du projet de Constitution du 19 avril 1946.

universel. L'exécutif local est confié au maire ou au président de la collectivité, alors que le contrôle de l'État est assuré par le délégué du gouvernement dans le département. Une réelle déconcentration doit voir le jour. Les assemblées locales seront élues au suffrage universel direct pour gérer les collectivités territoriales d'outre-mer. Toutefois, ce projet de Constitution va être rejeté majoritairement par les Français lors du référendum du 5 mai 1946, notamment en raison du régime d'assemblée qu'il proposait.

Dans un titre intitulé « Des collectivités territoriales », la Constitution du 27 octobre 1946 va reprendre les principes du projet du 19 avril 1946. Elle y ajoute la faculté d'abandonner le principe d'uniformité, pour tenir compte des petites et grandes communes, et la possibilité de dispositions différentes pour certains départements. Quant au Parlement, le titre qui lui est consacré prévoit que le Conseil de la République¹⁸⁴ sera élu par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect. Un titre spécifique prévoit également l'adaptation de la législation nationale pour les territoires d'outre-mer. Les évolutions statutaires et le passage d'une catégorie à l'autre sont rendus possibles pour toutes les collectivités situées outre-mer, de même que l'existence d'une assemblée élue dans ces collectivités, avec la présence d'un représentant de l'État, chef de l'administration du territoire.

¹⁸⁴ Le nom du Sénat sous la V^e République.

La conception majoritaire dans les Assemblées nationales constituantes de 1945 et 1946 souhaite ainsi « promouvoir une démocratie horizontale et territoriale¹⁸⁵ », les collectivités territoriales participant ainsi de l'expression de la souveraineté du peuple. Ce point-là est capital dans l'évolution de la conception du pouvoir normatif local, devenant ainsi une partie, à un niveau très inférieur, de la souveraineté.

L'esprit de la Constitution de 1946 est bien décentralisateur mais les principes énoncés à ce sujet dans la Constitution n'ont pas tous été, loin s'en faut, rendus effectifs. Tel est notamment le cas de l'exécutif départemental qui, non transféré au président du conseil général, restera entre les mains du préfet.

Durant les années 1950, marquées par la planification à la française¹⁸⁶, les limites des départements rendent difficile toute planification économique d'ensemble sur le plan territorial. Car le débat sur la région dure depuis la Révolution tant l'échelon régional semble mal cadrer avec l'esprit républicain. « Quatre-vingts petits roquets plutôt que quinze gros chiens loups¹⁸⁷ », proclamaient les révolutionnaires, soucieux de briser le cadre provincial pour en finir avec l'influence de la noblesse. Le face-à-face entre les

¹⁸⁵ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁶ La loi n° 50-957 du 08 août 1950 relative à la mise en place d'un fonds national d'aménagement du territoire (FNAT) pour encourager les implantations des entreprises dans les territoires autres que Paris, *JORF*, n° 0192, 13 août 1950. Cela se traduira notamment par l'installation de Citroën à Rennes, en 1954, et du Centre national d'études des télécommunications (C.N.E.T.) à Lannion, en 1959.

¹⁸⁷ Propos attribué à Thouret.

Girondins et les Montagnards va tourner à l'avantage de ces derniers, qui pensent avoir terrassé « l'hydre du fédéralisme¹⁸⁸. »

Cependant, la référence fédéraliste reste très présente dans les esprits, tant à droite avec Charles Maurras et Maurice Barrès, qu'à gauche avec Pierre-Joseph Proudhon. Après les préfets régionaux du régime de Vichy, l'idée même de région est frappée d'un discrédit à la Libération que d'aucuns pensent définitif. Il faut cependant vite se rendre à l'idée selon laquelle les limites des départements semblent vraiment étriquées avec les obligations ardentes et nouvelles de la relance planifiée, de l'aménagement du territoire et de la construction européenne. Les décrets instaurant les programmes d'action régionale sont préparés sous le gouvernement Mendès France¹⁸⁹, dans le but de lutter contre la répartition inégale des activités économiques et des populations sur le territoire. Ces décrets aboutissent sous le gouvernement d'Edgar Faure (février 1955-janvier 1956) et sont préparés par Pierre Pflimlin, ministre de l'Économie. C'est dans ces conditions que la région sera réellement portée sur les fonts baptismaux par Edgar Faure en 1955¹⁹⁰, à travers les 21 programmes d'action régionale. Ces derniers donneront naissance aux régions métropolitaines.

¹⁸⁸ Pour reprendre le titre de l'œuvre de Villeneuve, intitulée « 4ème station de la Fête de l'Unité du 10 août 1793 », *op.cit.*

¹⁸⁹ Dont la durée couvre la période du 18 juin 1954 au 5 février 1955.

¹⁹⁰ Avec le décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, *JORF*, n°0156, 02 juillet 1955.

Le Constituant de 1958 n'est « guère intéressé par la question des collectivités territoriales¹⁹¹. » Les travaux préparatoires à la Constitution indiquent qu'ils ont été rapides pour aboutir à un simple toilettage du texte de 1946. Cela tient notamment au rôle joué par le Conseil d'État dans la préparation de la Constitution de 1958, *via* son assemblée générale, formellement consultée. Les tensions sur le sujet des collectivités auraient pu provenir du fait que le titre X de la Constitution de 1946 n'a pas été appliqué¹⁹². L'article 87 prévoyait en effet que « l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ». La loi organique nécessaire à son application (article 89) n'a jamais été édictée non plus, privant ainsi cette disposition de toute portée concrète.

Les vingt premières années de la V^e République vont être marquées par des avancées timides sur le sujet de la décentralisation, avec notamment l'essor de l'intercommunalité. C'est ainsi que les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) voient ainsi le jour en 1959¹⁹³ tandis que les communautés urbaines sont créées en 1966¹⁹⁴. En revanche, les regroupements autoritaires de communes issus de la loi de 1971¹⁹⁵ proposée par le ministre de l'Intérieur Raymond Marcellin se soldent

¹⁹¹ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 10.

¹⁹² Le titre X s'intitule : « des collectivités territoriales ».

¹⁹³ V. Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations, *JORF*, n°004, 06 janvier 1959.

¹⁹⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, *JORF*, n°0003, 04 janvier 1967.

¹⁹⁵ V. loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, *JORF*, n°0165, 18 juillet 1971.

par un échec. Quant au référendum sur la régionalisation de 1969, son échec serait davantage à rechercher dans les conséquences de mai-1968 que dans un refus de décentralisation. Dès lors, la montée en puissance des régions s'effectue timidement, avec la création des établissements publics régionaux en 1972. Ici et là, des mouvements en faveur de la reconnaissance des langues régionales prennent de l'ampleur dans les années 1970, notamment avec le breton, le basque et le corse. Dans les années 1960, les commissions du plan national ont envisagé de renforcer les compétences des communes, notamment en matière d'urbanisme ou de développement économique, en précisant que ces transferts de compétences devaient bénéficier à des collectivités aptes à les exercer.

Jacques Caillosse observe que la période des années 1960-2010 est « marquée par un processus ininterrompu de réforme des rapports État/territoire(s). L'utilisation croisée des travaux accomplis par juristes et sociologues permet d'en tirer des enseignements communs. Dans un premier temps, de la fin des années 1950 au début des années 1980, pour répondre à des exigences montantes de territorialisation de l'action publique, l'État privilégie le choix de la déconcentration. Ainsi, lorsque l'on transfère du pouvoir décisionnel du centre vers le local, le préfet en est le principal bénéficiaire. Ainsi que le fait valoir Gérard Marcou¹⁹⁶, la déconcentration est ainsi sollicitée à la manière d'un substitut à la décentralisation. On serait tenté de dire que l'on déconcentre pour n'avoir pas à décentraliser. Reste que les aspirations sociales et

¹⁹⁶ Gérard Marcou (1947-2016), professeur de droit public, a dirigé de nombreux ouvrages, notamment en droit public économique, sur les modes de gestion des services publics et les formes de « partenariat » public privé, sur l'aménagement du territoire et la planification à l'échelle des grands territoires ainsi que sur l'organisation territoriale de l'État, particulièrement sur la décentralisation. La comparaison internationale est présente dans la plupart de ses travaux.

politiques à la décentralisation ne peuvent être ainsi satisfaites. C'est ce que confirmera l'après-mai 1968. D'où, après le référendum raté du Général de Gaulle en 1969, la loi de décembre 1970 sur la gestion municipale¹⁹⁷ et les libertés communales qui ouvre le processus de démantèlement de certaines des vieilles tutelles, et la loi de juillet 1972 qui crée les régions en forme d'établissement public, engageant ainsi le processus de leur institutionnalisation¹⁹⁸. »

Les travaux conduits dans les années 1960 et 1970 se prolongent avec la « commission de développement des responsabilités locales », présidée par Olivier Guichard. Remettant en cause la tradition française hiérarchique, ses propositions ont inspiré le mouvement de décentralisation et de coopération intercommunale des années 1980 à 2000. La commission recommande notamment de confier aux collectivités une réelle souplesse financière assortie d'une marge d'action grâce à l'impôt, ainsi que d'abandonner la tutelle résultant du régime des subventions affectées. Le rapport « Vivre ensemble¹⁹⁹ » est remis par Olivier Guichard au président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, en 1976. Le père de la DATAR²⁰⁰ y prône une décentralisation élargie, sans aller toutefois jusqu'à proposer la fin de la tutelle *a priori* qui pèse encore sur les collectivités. En effet, à cette époque, et dans la droite ligne des textes issus de la loi du 5 avril 1884, le préfet peut toujours s'opposer aux décisions des maires. Ce même

¹⁹⁷ Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, *JORF*, n°0001, 01 janvier 1971.

¹⁹⁸ CAILLOSSE J., « Retour sur le couple décentralisation / déconcentration », *op. cit.*, p. 64.

¹⁹⁹ GUICHARD O., *Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, remis au président de la République le 22 octobre 1976.

²⁰⁰ DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

préfet demeure d'ailleurs toujours l'exécutif du conseil général. Toutefois, les élections cantonales de 1976 et, surtout, municipales, de 1977 vont provoquer des changements politiques majeurs dans les territoires. Ces scrutins locaux sont marqués par une nette poussée de la gauche, plus particulièrement dans les villes moyennes et grandes. De nombreux maires, jeunes, sont élus²⁰¹. Il leur reviendra, quelques années plus tard, de mettre en œuvre les libertés locales issues de la loi du 2 mars 1982.

Cependant, le gouvernement de Raymond Barre (1976-1981) fait adopter deux mesures fortes qui, aujourd'hui encore, continuent à produire leurs effets : la première est que, à partir de 1979, les communes disposent d'une dotation globale de fonctionnement (DGF)²⁰² pour assurer leurs dépenses courantes. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une dotation non affectée à des dépenses particulières des collectivités, départements et communes. Lorsque la région deviendra elle aussi une collectivité de plein exercice, elle bénéficiera également d'une dotation globale de fonctionnement. Progressivement, d'année en année, l'État a souhaité simplifier le régime des aides aux collectivités territoriales en fondant d'anciennes dotations dans la DGF. La dotation globale de fonctionnement constitue aujourd'hui encore, plus de quarante ans après son instauration, le pivot des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en dépit de modifications régulières. Pour ce qui est de la

²⁰¹ Et notamment Jacques Auxiette à La Roche-sur-Yon (85), Jean-Marc Ayrault à Saint-Herblain (44), Edmond Hervé à Rennes (35), Alain Chénard à Nantes (44).

²⁰² Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979, instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, *JORF*, n° 0002, 04 janvier 1979.

deuxième mesure, depuis 1980, les collectivités peuvent voter librement leurs taux d'impôts²⁰³.

*

Pour employer un euphémisme, la Révolution française a été particulièrement réticente à ce que des corps secondaires puissent adopter des textes de portée générale. L'affirmation du pouvoir normatif local va se heurter à la conception unitaire de la Nation des révolutionnaires. Les communes, collectivités antérieures à l'État, apparaissent aux révolutionnaires comme une donnée certes naturelle mais d'une essence différente de l'administration de l'État. Les communes, de même que n'importe quelle association, disposent d'« affaires propres » qu'il appartient à leurs membres de définir. Et, selon Guillaume Protière, « une telle assimilation ne relève pas que de la métaphore et c'est bien une conception de la commune comme « entité privée » qui se développe au début de la Révolution française²⁰⁴. »

En concevant la commune comme une structure exclusivement privée, le législateur révolutionnaire va permettre à la Nation de conserver son monopole en tant que source naturelle du pouvoir de l'État. Dans ces conditions, les deux collectivités que sont les communes et les départements, vont s'inscrire dans des sphères différentes et irréductibles. Les révolutionnaires opèrent ainsi un travail de redéfinition des collectivités territoriales. Ils cherchent à concilier un ensemble de données

²⁰³ Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980, portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF*, n° 0009, 11 janvier 1980..

²⁰⁴ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 7.

contradictoires avec, d'un côté, la prise en compte du caractère présumé naturel des communes et, d'autre part, le monopole de la Nation comme collectivité à l'origine de tout pouvoir dans l'État.

Depuis le XIX^e siècle, les choix de l'organisation décentralisée se sont principalement appuyés sur un éparpillement communal et sur une organisation départementale totalement maîtrisée par le préfet. Alors que, sous l'angle de la réflexion, l'histoire de la décentralisation commence véritablement avec la Restauration, la question de la portée juridique des actes des collectivités est toujours présente au fil des décennies. En 1865, le mot d'ordre des rédacteurs du « programme de Nancy » est simple : « ce qui est national à l'État ; ce qui est régional à la région ; ce qui est communal à la commune ». La décentralisation tient ici son mot d'ordre. Après 1884, l'application de la loi municipale a contribué à la consolidation du modèle républicain. Dès lors, la mairie va s'affirmer comme un foyer de vie politique, dans les campagnes comme dans les villes. Ce texte de compromis, en deçà de ce que laissait augurer la vigueur des critiques contre près d'un siècle de centralisme jacobin, va vivre et durer pendant près de cent ans, avant de pouvoir être réellement amplifiée, avec les lois Defferre de 1982-1983.

En promouvant une démocratie horizontale et territoriale, les Assemblées nationales constituantes de 1945 et 1946 souhaitent que les collectivités territoriales participent de l'expression de la souveraineté du peuple, avec les conséquences dans l'évolution de la conception du pouvoir réglementaire local ; ce dernier devenant une partie, à un niveau très inférieur, de la souveraineté. A la charnière des années 1970 et 1980, tous les ingrédients d'un élan décentralisateur sont présents. L'alternance politique de 1981 en sera le catalyseur, par la volonté de Gaston Defferre, devenu ministre de l'Intérieur et de la décentralisation.

Section 3. La révolution institutionnelle de 1982 et les limites posées par le juge constitutionnel

A l'occasion de la première alternance politique de la V^e République, le paysage local se présente de la façon suivante au niveau des pouvoirs locaux : la région est un simple établissement public dont les représentants sont les grands élus locaux. L'exécutif du conseil général est toujours assuré par le préfet. Quant à la commune, elle a vu ses domaines d'intervention être renforcés au fil des décennies. Mais le contrôle du préfet s'exerce toujours en amont de ses décisions. L'une des revendications de la décentralisation est alors de substituer une libre administration des collectivités aux tutelles *a priori* et de donner aux collectivités territoriales les moyens de remplir leurs missions dévolues par une véritable autonomie financière. Au final, il s'agit de pouvoir rapprocher le citoyen de la décision *via* la démocratie de proximité.

§1. L'un des projets majeurs du premier septennat de François Mitterrand

Dans les 110 propositions du candidat François Mitterrand à la présidence de la République, la 54^{ème} est consacrée à la décentralisation²⁰⁵, en indiquant que « la décentralisation de l'État sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. La Corse recevra un statut particulier. Un département du Pays basque sera créé. La fonction d'autorité des préfets sur l'administration des collectivités territoriales sera supprimée. L'exécutif du

²⁰⁵ « 110 propositions pour la France – Institut François Mitterrand », 1981.

En ligne : <https://www.mitterrand.org/110-propositions-pour-la-france.html> [consulté le 13 juillet 2024].

département sera confié au président et au bureau du conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités territoriales sera supprimée ».

Lorsque François Mitterrand accède à l'Élysée en 1981, il souhaite donc faire de la décentralisation la grande affaire de son septennat. Pour ce faire, l'idée de la révision de la Constitution va être abandonnée très rapidement, en raison de l'opposition frontale que le Sénat entend jouer. Dès lors, le processus décentralisateur va se jouer à droit constitutionnel constant, *via* les lois et règlements. Ce recours exclusif à la loi n'empêche d'ailleurs nullement un certain épanouissement de la décentralisation puisqu'une trentaine de lois seront adoptées en 1982-83.

Avec la révolution décentralisatrice de 1982, les collectivités vont véritablement devenir des acteurs majeurs dans les territoires, en conduisant des politiques publiques avec des moyens financiers conséquents. Gaston Defferre²⁰⁶, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, prépare le texte appelé à devenir la loi du 2 mars 1982, portant droits et libertés des communes, départements et régions. Ce texte fondateur fige les grands principes de la décentralisation des pouvoirs locaux, avant de renvoyer à d'autres textes, législatifs et réglementaires, leur mise en œuvre concrète. La volonté politique de Gaston Defferre, fort de son pragmatisme et d'une longue expérience d'élus locaux,

²⁰⁶ Gaston Defferre (1910-1986) est un résistant et un homme politique français. Membre de la Section française de l'internationale ouvrière (SFIO) puis du Parti socialiste, il est maire de Marseille de la Libération à novembre 1945 puis de 1953 à 1986. Parlementaire et ministre à plusieurs reprises sous les IV^e et V^e Républiques, il a été candidat à l'élection présidentielle de 1969. Il a donné son nom à deux lois importantes : la loi-cadre de 1956, ouvrant la décolonisation en Afrique, et la loi de 1982 sur la décentralisation.

lui a permis de poser le principe de la liberté locale *a priori* pour les communes, les départements et les régions. La locomotive de la décentralisation est lancée et la région devient une collectivité de plein exercice. De nombreuses mesures vont suivre avec, notamment, des compétences transférées.

A. Une réforme conduite en un temps record

La réforme va être conduite dans un laps de temps très resserré. Le projet de loi, élaboré dès l'entrée en fonction du gouvernement Mauroy I²⁰⁷, est adopté en Conseil des ministres le 15 juillet 1981²⁰⁸ puis discuté au Parlement à compter du 27 juillet 1981²⁰⁹. Lors du vote des lois de décentralisation de 1982-1983, les maires ont souhaité obtenir la maîtrise du sol de leur commune. Cela se traduit dans la loi du 7 janvier 1983²¹⁰. Dès lors que la commune adopte un plan d'occupation des sols (POS)²¹¹, le

²⁰⁷ Le gouvernement Mauroy I couvre la période du 22 mai 1981 au 23 juin 1981.

²⁰⁸ V. le compte-rendu intégral prononcé le 15 juillet 1981 - CM. 15 juillet 1981 Projet de loi relatif aux droits et libertés de communes, des départements et des régions. En ligne : www.vie-publique.fr/discours/151894-cm-15-juillet-1981-projet-de-loi-relatif-aux-droits-et-libertes-de-comm.

²⁰⁹ Le débat en séance publique a commencé lors de la séance extraordinaire, du 27 juillet 1981 au 2 août 1981, pour reprendre à la rentrée de septembre 1981, dès l'ouverture de la session ordinaire, le 8 septembre 1981. L'Assemblée nationale adoptera le texte en première lecture dans la nuit du 11 au 12 septembre 1981. La réticence du Sénat demande une seconde lecture, en décembre 1981 à l'Assemblée nationale et en janvier 1982 au Sénat. Après échec de la commission mixte paritaire (CMP), la lecture définitive aura lieu le 28 janvier 1982.

²¹⁰ Cf. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF*, n° 0007, 09 janvier 1983.

²¹¹ Avant que le plan d'occupation des sols ne devienne en 2000 le plan local d'urbanisme (PLU), avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

maire détient le pouvoir de délivrer les permis de construire (PC), au nom de la commune.

La loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, met notamment fin à la tutelle préfectorale. De plus, le président du conseil général devient l'exécutif du département et la région est appelée à devenir une collectivité de plein exercice, une fois que ses représentants auront été élus au suffrage universel direct²¹². S'opposant résolument à la loi du 2 mars 1982, la droite remporte toutefois les élections cantonales quelques semaines plus tard, s'emparant d'une majorité des nouveaux exécutifs départementaux.

Pour Michel Verpeaux, « la réception de la réforme [de 1982] par la doctrine universitaire a indéniablement accompagné la diffusion du contenu de la réforme, parfois en se rendant complice de la construction d'un mythe²¹³. » Ce mythe est celui du « point de départ » selon lequel 1982 serait le point de départ d'un premier acte de décentralisation, suivi ensuite par d'autres actes, « selon une évolution linéaire qui ne correspond aucunement à la réalité²¹⁴. »

En 1982, le législateur renforce la décentralisation mais sans l'accompagner toutefois d'une réflexion sur les autres structures existantes. Avec la région devenue collectivité

²¹² Ce sera chose faite à l'issue des élections du 16 mars 1986.

²¹³ VERPEAUX M., in DONIER V. ET KADA N., *Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation*, Bayonne, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023, 252 p. (Colloques & essais ; n° 178), p. 7.

²¹⁴ VERPEAUX M., *op. cit.*, p. 8.

territoriale de plein exercice, il concrétise l'installation dans le paysage normatif d'une strate supplémentaire, jusqu'alors simple établissement public. Il est vrai que le souvenir de la loi Marcellin de 1971 sur le regroupement, qualifié d'autoritaire, des communes est encore, à cette époque, largement présent chez les élus.

B. Les limites posées par le juge constitutionnel

En ne passant pas par la voie de la réforme constitutionnelle, les mesures adoptées par le législateur de 1982 vont être confrontées à un double filtre avec, d'une part, celui du Conseil constitutionnel et, d'autre part, celui du Conseil d'État.

Les premières limites à une réelle augmentation du pouvoir normatif local vont apparaître à l'occasion du contrôle constitutionnel de la première loi de décentralisation du premier septennat de François Mitterrand. Le Conseil constitutionnel va en effet censurer la réforme du contrôle des actes des collectivités territoriales par le représentant de l'État²¹⁵. Celle-ci prévoyait en effet que les actes des collectivités territoriales devenaient exécutoires de plein droit avant même leur transmission au représentant de l'État ; ce qui avait pour conséquence de priver temporairement l'État de l'exercice des prérogatives qu'il détient de l'article 72 de la Constitution. Celui-ci, ainsi que le note Guillaume Protière, « est en l'espèce entendu de façon plutôt stricte, le Conseil constitutionnel s'étant alors posé en défenseur d'une conception exigeante de l'unité de l'État²¹⁶. » En ce sens, le Conseil constitutionnel

²¹⁵ Cons. const., déc. n° 82-137 DC, 25 février 1982, loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Rec. p. 38.

²¹⁶ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 12.

affirmera quelques années plus tard que « la libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire²¹⁷. »

On peut penser avec Virginie Donier et Nicolas Kada que, « pendant longtemps, la décentralisation a échappé à une reconnaissance par le droit français, peu de textes ayant utilisé le concept ou le vocable de décentralisation ²¹⁸. » La décentralisation de 1982 change cet État de fait et va contribuer fortement à faire entrer dans les textes le concept même décentralisation ainsi qu'a pu le noter Michel Verpeaux, à l'occasion d'un colloque organisé pour les quarante ans de la loi du 2 mars 1982.

*

En 1981-82, les échanges et les oppositions autour de la discussion du projet loi de décentralisation vont permettre au Conseil constitutionnel de poursuivre sa montée en puissance. Son vote intervient en effet quelques années après la révision constitutionnelle de 1974 qui permet à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel²¹⁹. La droite, devenue minoritaire après vingt-trois ans de pouvoir, va

²¹⁷ Cons. const., déc. n° 84-185 DC, 18 janvier 1985, loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales, Rec. p. 36.

²¹⁸ DONIER V. et KADA N., Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation, *op. cit.*, p. 32.

²¹⁹ V. la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, *JORF*, n°0255, 30 octobre 1974.

s'emparer de cet outil et multiplier les saisines. Cela va permettre au Conseil constitutionnel d'asseoir sa jurisprudence dès sa décision du 25 février 1982 relative à ce qui va devenir la loi du 2 mars 1982. A cette occasion, le juge constitutionnel pose une limite à la décentralisation en censurant un dispositif, qui pourrait priver le préfet, « fût-ce temporairement », de l'exercice du contrôle administratif et du respect des lois qui lui incombent en vertu de l'article 72 de la Constitution²²⁰.

§2. Depuis 1982, un pouvoir normatif local protéiforme et réparti entre un nombre toujours plus important d'acteurs

Sur le terrain politique local, les victoires successives de la droite aux élections cantonales de 1982, municipales et sénatoriales de 1983, cantonales de 1985 vont se traduire par une augmentation très significative du nombre d'exécutifs départementaux détenus par la droite, pourtant minoritaire à l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, l'alternance de 1986 avec, pour la première fois, une cohabitation entre un président de la République d'une tendance politique et un Premier ministre d'une tendance opposée, va générer des adaptations pour les pouvoirs locaux, mais sans toucher cependant aux grands équilibres de 1982.

²²⁰ DEGOffe M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel. En ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/1982-2022-quarante-ans-de-decentralisation-en-france> [consulté le 11 juin 2024].

A. Le prolongement de l'élan décentralisateur et la multiplication des sources de pouvoir normatif

Ainsi que le note Jean-Claude Douence, dans la préface du livre de Bertrand Faure, il convient de « rappeler les deux révolutions qui ont bouleversé l'ordre juridique français en quelques années : l'établissement d'un contrôle effectif de constitutionnalité des lois à partir de 1971-1974 et les réformes législatives qui consacrent les droits et libertés des collectivités territoriales à compter de 1982²²¹ ». Et Jean-Claude Douence de poursuivre : « Dès 1983, la « controverse du colloque d'Angers²²² » sur le projet de statut de la fonction publique territoriale (...) atteste que la doctrine commence à poser le problème du pouvoir réglementaire local et dessine les premiers linéaments de solution ²²³. »

La loi du 5 janvier 1988²²⁴ se donne pour objectif de mettre en cohérence l'ensemble des textes législatifs adoptés entre 1982 et 1985. Dite d'amélioration de la décentralisation, elle se situe dans le prolongement de la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales²²⁵ et de la loi du 13 juillet

²²¹ FAURE B., *op. cit.*, p. 5 (préface de Jean-Claude Douence).

²²² Colloque organisé par le centre de formation du personnel communal (CFPC), prédécesseur du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

²²³ FAURE B., *op. cit.*, p. 6 (préface de Jean-Claude Douence).

²²⁴ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *JORF*, n° 0004, 06 janvier 1988.

²²⁵ Loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales, *JORF*, n° 0194, 22 août 1986.

1987²²⁶ modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. Concrètement, elle renforce le pouvoir de nomination des élus dans les postes les plus importants, corrige quelques dispositions sur les finances locales, et assouplit les dispositions relatives à l'intercommunalité, avec la possibilité de créer des syndicats à la carte. Dans les collectivités, cela va se traduire concrètement par une augmentation des textes normatifs pris par les assemblées et les exécutifs.

Dans ces conditions, droite et gauche ne s'opposent plus désormais quant à la nature même de la décentralisation, mais plutôt quant aux degrés de compétences à décentraliser aux collectivités territoriales. Le tout est corrélé aux résultats des élections nationales, présidentielles et législatives, où chaque camp espère infléchir ou conforter ses résultats lors des scrutins locaux. Les majorités successives vont porter la décentralisation.

La mise en place de structures intercommunales de façon quasiment généralisée sur le territoire va se traduire par une multiplication des sources du pouvoir normatif local. Par deux lois successives, en 1992 et en 1999, les communes vont être incitées financièrement à se rapprocher entre elles²²⁷ et, en 1999, avec la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. Si la loi de 1992 instaure les communautés de communes, la loi Chevènement de 1999²²⁸ entend,

²²⁶ Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, *JORF*, n° 0159, 11 juillet 1987 .

²²⁷ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF*, n° 0033, 8 février 1992.

²²⁸ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF*, n° 0160, 13 juillet 1999.

quant à elle, tirer les leçons de l'échec relatif de la loi Joxe de 1992 sur les intercommunalités de taille moyenne et « relancer une nouvelle fois la coopération intercommunale, avec la création des communautés d'agglomération et, surtout, avec des mesures financières et fiscales particulièrement incitatives²²⁹. »

Dans le même temps, la loi du 2 mars 1982 avait prévu²³⁰ qu'il « sera établi [...] un code général des collectivités territoriales regroupant l'ensemble des dispositions intéressant la commune, le département et la région », parachevant ainsi le travail réalisé pour les communes à l'occasion du Code de l'administration communale (CAC) de 1957²³¹ et du Code des communes de 1977²³². Pour les départements, la loi du 2 mars 1982 a abrogé de nombreuses dispositions de la loi du 10 août 1871. Quant aux régions, ce sont les dispositions de la loi du 5 juillet 1972²³³ qui ont été modifiées avant

²²⁹ DONIER V. et KADA N., *Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation*, *op. cit.*, p. 46.

²³⁰ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF*, n° 0052, 03 mars 1982, art. 99.

²³¹ Décret n°57-657 du 22 mai 1957 portant codification des textes législatifs concernant l'administration communale.

²³² Le Code des communes avait alors été édicté par les trois décrets des 27 janvier, 7 mars et 28 mars 1977 portant révision du Code de l'administration communale et codification des textes législatifs applicables aux communes.

²³³ Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JORF*, n° 0160, 09 juillet 1972.

l'entrée en vigueur de la partie législative du Code général des collectivités territoriales (CGCT)²³⁴.

B. Du rapport Mauroy (2000) à la loi démocratie de proximité (2002) ou l'appel au citoyen pour produire la norme locale

Au début des années 2000, sous le gouvernement de cohabitation entre le président de la République, Jacques Chirac, et le Premier ministre, Lionel Jospin (1997-2002), ce dernier confie à Pierre Mauroy la rédaction d'un rapport pour relancer la décentralisation. Tant le rapport Mauroy que les mesures de la loi relative à la démocratie de proximité²³⁵ insistent sur le rôle du citoyen dans la production de la norme, aux côtés des élus et des collectivités. L'impulsion donnée par ce rapport est mitigée. Intitulé « Refonder l'action publique locale ²³⁶ », ses propositions oscillent entre des avancées en termes de nouveaux transferts de compétences et une particulière réticence au titre de l'accroissement de la liberté normative des collectivités territoriales.

A titre d'illustration, figure parmi les propositions celle « d'améliorer le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale et renforcer le pouvoir

²³⁴ Loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du Code général des collectivités territoriales, *JORF*, n° 0047, 24 février 1996.

²³⁵ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF*, n° 0050, 28 février 2002.

²³⁶ Le rapport Mauroy propose une nouvelle répartition des compétences, une spécialisation des impôts locaux par collectivité et une réforme du scrutin cantonal | Maire-Info, quotidien d'information destiné aux élus locaux, *Maire Info*, octobre 2000.

d'arbitrage du préfet²³⁷ », sorte de prélude au redécoupage de la carte intercommunale, sous l'égide des représentants de l'État. De même, pour encourager le droit souple, est-il proposé d'encourager un « développement vigoureux de la coopération interrégionale pour la réalisation d'un projet ou d'une action²³⁸ », de « favoriser et valoriser les réseaux de villes pour développer une coordination entre villes²³⁹ », de « renouveler l'échelon départemental, en favorisant les coopérations interdépartementales²⁴⁰. »

Quant à la notion de chef de file, elle trouve dans le rapport Mauroy une première expression, avec la proposition selon laquelle une collectivité, lorsqu'elle intervient dans le cadre du bloc de compétences dévolu par la loi, peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet²⁴¹.

Il est à noter d'autres propositions susceptibles d'avoir des incidences sur le pouvoir normatif local. Pierre Mauroy propose notamment d'associer les élus au processus de normalisation des textes, dans le cadre d'une évaluation préalable (proposition n°20) ; de soumettre les normes à une étude d'impact financière (proposition n° 21) ; de consulter obligatoirement les régions lors de la phase d'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (proposition n°35) ; de reconnaître la

²³⁷ Rapport au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, proposition n°6.

²³⁸ Rapport au Premier ministre, *op. cit.*, proposition n°10.

²³⁹ Rapport au Premier ministre, *op. cit.*, proposition n°11.

²⁴⁰ Rapport au Premier ministre, *op. cit.*, proposition n°12.

²⁴¹ Rapport au Premier ministre, *op. cit.*, proposition n°19.

compétence des régions pour réaliser des investissements en matière d'équipement sanitaire dans le cadre de l'aménagement du territoire et conformément au schéma régional d'organisation sanitaire et sociale (proposition n°36) ; de mieux définir par l'État des normes pour l'exercice par les départements de leurs compétences en matière sanitaire (proposition n°38) et de permettre, par application du principe de subsidiarité à l'action sanitaire et sociale, une délégation par convention (proposition n°37).

Pour les départements, il est proposé de leur confier l'aménagement et l'entretien du réseau routier national²⁴².

*

Les adaptations de la décentralisation à l'occasion de la première période de cohabitation (1986-88) ont renforcé le pouvoir des élus. Elles corrigent, à la marge, des dispositions sur les finances locales, et assouplissent quelque peu les dispositions relatives à l'intercommunalité, avec la possibilité de créer des syndicats à la carte. Dans les collectivités, cela s'est traduit par une augmentation des textes normatifs pris par les assemblées et les exécutifs locaux.

La mise en place de structures intercommunales de façon quasiment généralisée sur le territoire dans les années 1990 va se traduire par une multiplication des sources du pouvoir normatif local. En 2000, le rapport Mauroy intitulé « Refonder l'action publique

²⁴² Rapport au Premier ministre, *op. cit.*, Proposition n°52.

locale » formule des propositions qui oscillent entre des avancées en termes de nouveaux transferts de compétences et une particulière réticence au titre du développement de la liberté normative des collectivités territoriales.

Il faudra attendre la réforme de 2003 pour que la Constitution reconnaisse aux collectivités territoriales un pouvoir normatif local qu'elles exercent, dans les conditions prévues par la loi, pour l'exercice de leurs compétences, et selon l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. A partir de la loi du 16 décembre 2010, le pouvoir de coercition du préfet va être renforcé au regard de l'intercommunalité. Il est chargé d'établir un schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) qui fixe un programme de création, de fusion et de dissolution des intercommunalités à fiscalité propre, et selon des critères légaux très stricts.

Quant à la réforme de la fiscalité locale des années 2010, elle s'inscrira dans une perspective centralisatrice comparable à celle des mandats précédents et d'aucuns vont aller jusqu'à pointer que cette absence de confiance à l'égard des comportements fiscaux des collectivités ressortit comme une constante de rapports administratifs.

Conclusion du premier chapitre

L'histoire du pouvoir normatif des collectivités territoriales est marquée par l'histoire de France. La volonté des monarques successifs de vouloir contrôler fermement, à défaut de pouvoir toujours en disposer pour eux seuls, le pouvoir du monde local les a conduits « à accorder quelques espaces de liberté normative²⁴³. » Quant aux régimes qui se sont succédé depuis la Révolution, ils n'ont jamais hésité à brandir l'unité et la souveraineté nationales pour faire passer au second plan, durant des décennies, les revendications en faveur d'un pouvoir normatif élargi et reconnu. On peut cependant noter avec Guillaume Protière que « chaque fois que le Constituant entend faire table rase du passé pour fonder un régime nouveau, il a le réflexe de commencer son œuvre par les assises territoriales du régime²⁴⁴. »

La notion de collectivité territoriale apparaît pour la première fois dans la Constitution de 1946²⁴⁵, confirmée sur ce point par celle de 1958. Quant aux réformes entamées en 1982, elles ont marqué une étape importante dans le mouvement historique de décentralisation des pouvoirs de l'État. Les collectivités territoriales ont alors bénéficié de transferts de compétences très significatifs. Toutefois, si des réflexions sur la structure et le nombre de

²⁴³ CHAVRIER, G., *op. cit.*, p. 18.

²⁴⁴ PROTIERE G. « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], décembre 2007 n° 12. p. 247-277. En ligne : <https://hal.science/hal-00823911> [consulté le 7 juillet 2024].

²⁴⁵ Déjà, l'art. 114 du projet de Constitution du 19 avril 1946 disposait que « la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'outre-mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale ». Les art. 85 et 86 reprendront ces éléments.

collectivités ont été conduites, elles n'ont pas abouti dans le sens d'une simplification. En effet, durant les quarante ans qui ont suivi, « le législateur a [davantage] cherché à mener une réforme institutionnelle (intercommunalité, fusion des régions, communes nouvelles)²⁴⁶. » Le même législateur a créé les régions et rendu possible la montée en puissance de l'intercommunalité. Quant à la révision constitutionnelle de 2003, elle ne modifiera pas substantiellement le droit local.

Lors de la mise en place des lois de décentralisation des années 1980, le Conseil constitutionnel va donner une interprétation restrictive de la libre administration des collectivités territoriales, plus particulièrement dans ses deux décisions de 1985 et 1993 :

- En 1985, il précise que « la libre administration des collectivités territoriales ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire²⁴⁷. »
- En 1993, le Conseil constitutionnel censure le mécanisme qui prévoyait la conclusion de contrats d'association entre l'État, un établissement d'enseignement privé et la commune siège de cet établissement, au motif que la conclusion du contrat, et donc l'exercice de la liberté d'enseignement, dépendait *in fine* de la volonté de la commune. Cette position sera confirmée quelques années plus tard. En l'espèce, le juge constitutionnel censure le fait que la liberté de l'enseignement puisse dépendre de

²⁴⁶ DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

²⁴⁷ Cons. const., déc. n° 84-185 DC, 18 janvier 1985, *op. cit.*

l'intervention des collectivités territoriales et ne pas être la même partout sur le territoire national²⁴⁸.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales cède le pas face au principe d'égalité. Pour le juge constitutionnel, l'égalité devant les libertés publiques est une composante essentielle de l'unité de l'État. Ainsi, comme le souligne Arnaud Haquet, « l'égalité est un principe élémentaire et complexe. [...] S'agissant du caractère unitaire de l'Etat, l'on peut néanmoins affirmer que le principe est structurant. Dans la jurisprudence constitutionnelle, il s'oppose à la différenciation politique et contribue à l'affirmation de la forme de l'État. [...] Le Conseil constitutionnel ne s'oppose pas à la diversité institutionnelle *entre* catégories de collectivités organisée par la loi (ou la Constitution en outre-mer). Mais une autre question se pose au juge constitutionnel qui a trait à la « *différenciation dans l'exercice de compétences* » au sein des catégories de collectivités²⁴⁹.»

Les limites posées par la décentralisation mise en œuvre à partir de 1982 résultent pour une large part d'un décalage très net entre la conception de la division verticale de l'État développée par le Constituant, d'une part, et les conditions de sa mise en œuvre près d'un demi-siècle plus tard, d'autre part. Le Constituant a en effet développé une conception fonctionnelle des collectivités territoriales, devenues organes d'expression

²⁴⁸ Cons. const., déc. n° 93-329 DC, 13 janvier 1994, loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, Rec. p. 9.

²⁴⁹ HAQUET, A., « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'Etat ? », Titre VII, n°9, *La décentralisation*, octobre 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-garant-du-caractere-unitaire-de-l-etat-2022-09-10/le-conseil-constitutionnel-garant-du-caractere-unitaire-de-l-etat-2022-09-10> | Conseil constitutionnel.

de la souveraineté populaire. Leur articulation avec les autres organes démocratiques relève d'une lecture mécaniste de la Constitution. Ce double présupposé a une influence sur la définition du pouvoir normatif local et ne va pas nécessairement dans le sens de son développement continu.

Quant aux présidents de la République en fonction depuis 1982, ils ont tous, jusqu'en 2017, défendu un programme décentralisateur. Cependant, chaque volonté de réforme a dû lever des obstacles constitutionnels. De plus, toute nouvelle évolution se heurte au principe d'indivisibilité de la République et au principe d'égalité des citoyens devant la loi. La décentralisation à droit constitutionnel constant rend particulièrement difficile, voire impossible, le renforcement véritable du pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Chapitre 2. Les caractéristiques du pouvoir normatif des collectivités territoriales

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés. Ainsi que le souligne Jean-Éric Schoettl, « les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales²⁵⁰. »

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Le pouvoir normatif s'exerce dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales par la loi. En outre, le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que sur des questions non légiférées, pour préciser ou compléter les conditions d'exercice des compétences locales. Il ne dispose ainsi d'aucun domaine réservé susceptible de faire obstacle à l'intervention du législateur. De plus, et ainsi que le précise Géraldine Chavrier²⁵¹, il « n'existe pas de cas de figure de pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la loi. »

Dit autrement, en l'état du droit, le pouvoir normatif des collectivités territoriales demeure subalterne et subordonné à l'expression de la souveraineté, qu'elle prenne la

²⁵⁰ SCHOETTL, J.-E., commentaire sur la décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, *AJDA*, 2002.

²⁵¹ V. CHAVRIER, G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, op. cit., p. 20.

forme de la Constitution ou d'une loi. Les développements suivants vont chercher à démontrer trois éléments :

- Premièrement, le pouvoir normatif des collectivités est subalterne et subordonné à l'État central, sous le contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel (section 1) ;
- Deuxièmement, se dessine une typologie au large spectre, laquelle comprend la norme administrative, la norme budgétaire, financière et comptable ainsi que la norme contractuelle (section 2) ;
- Troisièmement, les enseignements tirés de la pratique professionnelle montrent que les collectivités disposent d'un arsenal d'outils normatifs mais avec des limites réelles (section 3).

Section 1. Un pouvoir normatif des collectivités subalterne et subordonné à l'État central

La Constitution de la V^e République reconnaît clairement l'existence d'une compétence normative étatique générale. En effet, l'article 21 confère au Premier ministre un pouvoir réglementaire de droit commun exercé, soit pour assurer l'application des lois, soit à titre autonome. En raison de ce fondement constitutionnel, aucune habilitation n'est donc nécessaire pour autoriser le pouvoir normatif étatique à intervenir et aucune limite législative ne saurait, en principe, lui être imposée. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

§1. Un pouvoir normatif subalterne et subordonné à l'État central

Le pouvoir normatif s'exerce donc dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités territoriales par la loi. Ce rapport de subordination à la loi n'est pas sans conséquences, sur le fond et sur la forme.

A. Un pouvoir normatif subalterne

Sur le fond, tout d'abord, le pouvoir normatif est limité dans son champ même par le contour de la compétence. Cette compétence ne peut se limiter au seul pouvoir de fixer les modalités d'application d'une loi. Il appartient au législateur de spécifier le rôle effectif de la collectivité dans le domaine considéré. En outre, le pouvoir normatif ne peut intervenir que sur des questions non légiférées, dans le but de préciser ou de compléter les conditions d'exercice des compétences locales. Enfin, il est important de noter que le pouvoir normatif des collectivités territoriales ne dispose d'aucun domaine réservé susceptible d'empêcher l'intervention du législateur.

Sur la forme, d'autre part, le pouvoir normatif doit emprunter des formes déterminées par la loi, par exemple une délibération ou arrêtés des exécutifs.

Comme le souligne Géraldine Chavier, « il n'y a donc pas d'hypothèses de pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la loi. Autrement dit, en l'état du droit, le pouvoir réglementaire local est subordonné à l'expression de la souveraineté qu'elle prenne la forme de la constitution ou d'une loi²⁵². »

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales présente un caractère réglementaire subsidiaire et toujours subordonné, d'une part, à l'application des lois et, d'autre part, au pouvoir réglementaire national. En effet, dans le système juridique français, le pouvoir normatif local doit avoir un fondement législatif. De ce fait, la fragilité de ce pouvoir normatif local vis-à-vis du pouvoir réglementaire central est incontestable. Le caractère secondaire, subordonné, résiduel ou subsidiaire du premier par rapport au second en témoigne. La prééminence du premier sur le second est due non seulement à la position textuelle mais aussi, et surtout, à la pratique jurisprudentielle. Les normes édictées par les collectivités territoriales se caractérisent par leur caractère général et impersonnel. De plus en plus fréquemment, il leur arrive également de créer des actes juridiques moins généraux et impersonnels, dont l'aspect général est débattu. Ils peuvent être alors qualifiés d'actes de droit souple.

²⁵² CHAVRIER G, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, op. cit., p 19.

Les collectivités sont dépendantes des normes et créatrices de normes, principalement réglementaires. Le pouvoir normatif se définissant comme le pouvoir, pour des autorités administratives, d'édicter des règles de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel²⁵³, alors que le pouvoir législatif correspond au pouvoir qui vote et édicte la loi. Les collectivités territoriales, pour administrer leurs territoires, relèvent donc de compétences et de pouvoirs propres issus de la loi. Les compétences dont elles sont dotées fondent alors leur pouvoir normatif, c'est-à-dire leur « capacité d'édicter des normes, des règles générales de droit et des décisions créant des droits et obligations à l'égard de leurs destinataires et auteurs²⁵⁴. » En administrant, les collectivités territoriales créent elles-mêmes des normes. Leurs actions dépendent de normes et leurs actions impliquent l'édiction de normes.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est résiduel par rapport au pouvoir réglementaire d'exécution du Premier ministre, étant donné que ce dernier dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois au titre de l'article 21 de la Constitution. Toutefois, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il ne peut intervenir, dans les domaines de compétence des collectivités territoriales sans habilitation préalable du législateur. La jurisprudence reconnaît en

²⁵³ VERPEAUX M., *Dictionnaire de la culture juridique*, ALLAND D. et RIALS S. dir., PUF, 2003.

²⁵⁴ SAYEDE HUSSEIN A., « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines », *Lextenso*, 2017.

effet au Premier ministre la possibilité d'apporter des précisions nécessaires à la loi sans lesquelles la loi ne peut être appliquée²⁵⁵.

Dans chaque texte particulier, il appartient au législateur, de définir suffisamment précisément tant le périmètre que les règles :

- Pour ce qui est du périmètre d'intervention des décrets d'application des lois touchant aux compétences locales dans le respect du principe de libre administration²⁵⁶, aucun décret autonome du Premier ministre ne saurait ainsi « confier de sa propre initiative aux collectivités territoriales, le soin de fixer tout ou partie de ses modalités d'application : il doit y être habilité par la loi, car une telle possibilité touche à la libre administration des collectivités territoriales et à leurs compétences²⁵⁷ » ;
- Pour ce qui est des règles dont l'édiction est confiée aux collectivités territoriales, celles-ci doivent tout autant respecter les décrets d'application du Premier ministre dûment habilité par une loi²⁵⁸ ; intervenir après la mise en place du cadre général dont la détermination est renvoyée par la loi au décret ; être suffisamment précises. Le juge administratif estimant que face à des dispositions

²⁵⁵ CE, 9 octobre 2002, n° 238070, *Fédération des services des départements et des régions CGT-FO*.

²⁵⁶ Cons. const., déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

²⁵⁷ CE, sect. intérieur, avis, 15 nov. 2012.

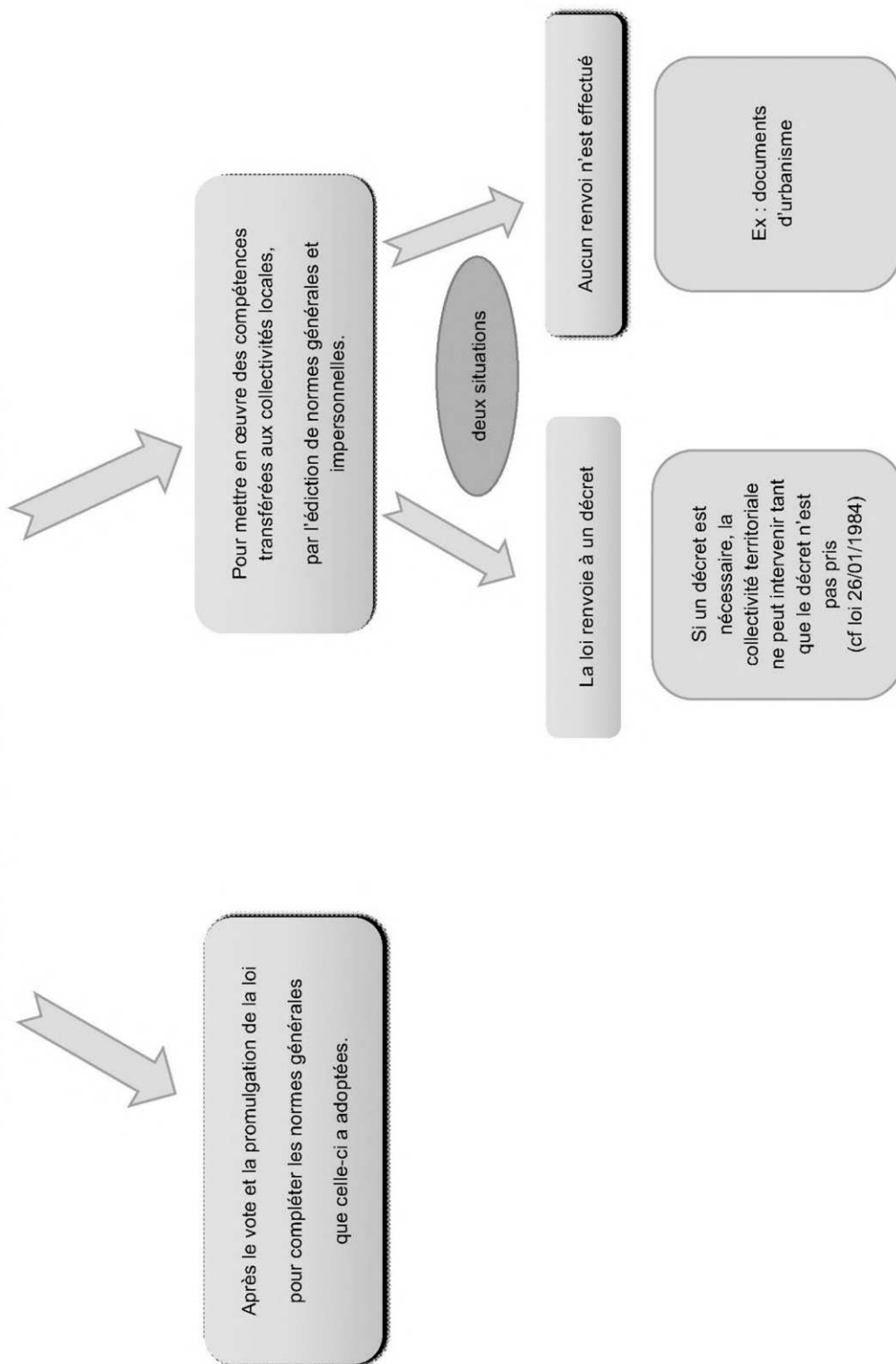
²⁵⁸ CE, 4/1 SSR, 1er avril 1996, n° 141958, *Département de la Loire*.

législatives trop imprécises habilitant les collectivités territoriales à édicter des normes, le pouvoir réglementaire national est fondé à intervenir²⁵⁹.

Le schéma de la page suivante présente de façon synthétique la façon dont s'exerce le pouvoir normatif, à deux niveaux.

²⁵⁹ CE, avis, 20 mars 1992, n° 131852, *Préfet du Calvados*.

LE POUVOIR NORMATIF LOCAL S'EXERCE À DEUX NIVEAUX



B. Un pouvoir normatif sous le contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel

Strictement encadré par la Constitution et par l'action de l'État, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est directement issu du lent et long processus historique de décentralisation²⁶⁰.

Pour le Conseil d'État, l'exercice d'un pouvoir des collectivités territoriales par les collectivités territoriales doit être explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié. Aujourd'hui, divers fondements législatifs et jurisprudentiels conduisent à reconnaître un pouvoir normatif au profit des collectivités territoriales. Le Conseil d'État a d'ailleurs affirmé en 2001²⁶¹, que la libre administration des collectivités territoriales constituait une liberté fondamentale. Cependant, ce pouvoir n'est ni général, ni autonome.

Quant au Conseil constitutionnel, après avoir affirmé, à de nombreuses reprises, la valeur constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales, il n'a pas hésité à sanctionner, après 1982, la méconnaissance de ce principe par un texte législatif²⁶². Pour autant, le Conseil constitutionnel ne s'est fondé, par la suite, que très rarement sur ce principe de libre administration pour censurer des dispositions législatives. Ainsi, on peut s'étonner que, au total, seulement quatre décisions

²⁶⁰ Cf. partie 1, chapitre 1.

²⁶¹ CE, 18 janv. 2001, n°229247, *Commune de Venelles*.

²⁶² Cons. const., déc. n° 83-168 DC, 20 janv. 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

d'annulation²⁶³ aient été directement fondées sur la violation de ce principe, « bien que celui-ci ait été invoqué à de multiples reprises par les auteurs des saisines²⁶⁴. » Il est toutefois intéressant de souligner que l'affirmation de la libre administration des collectivités territoriales, au travers notamment de cette décision du conseil constitutionnel de 1984, apparaît dans l'ouvrage collectif de Laurent Touvet, Jacques Ferstenbert et Claire Cornet, *Les grands arrêts de la décentralisation*²⁶⁵, comme première des illustrations choisies parmi la petite centaine de décisions juridictionnelles pour mettre en exergue les règles de fonctionnement des collectivités territoriales.

En raison de la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions depuis 2015, il convient d'établir un *distinguo* entre les communes, d'une part, et les deux autres niveaux de collectivité territoriale, d'autre part :

- les communes disposent d'un pouvoir normatif large dans le cadre de la clause générale de compétence, basé sur les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune²⁶⁶. » Cette clause générale de compétence permet à la commune d'adopter tout acte normatif, présentant un

²⁶³ Cons. const., déc n°83-168 DC du 20 janvier 1984, déc. n°92-316 DC du 20 janvier 1993, déc. n°98-407 DC du 14 janvier 1999, déc n°2000-436 DC du 7 décembre 2000.

²⁶⁴ FAVOREU L., ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002.

²⁶⁵ TOUVET L., FERSTENBERT J., CORNET C. (Préface : DENOIX DE SAINT MARC R.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Paris, Editions Dalloz, 2001, p. 3.

²⁶⁶ Cf. Code général des collectivités territoriales, art. L. 2121-29.

intérêt public local²⁶⁷. Ce pouvoir est encadré, devant respecter les lois et règlements, d'une part, et ne pas empiéter sur les compétences des autres collectivités, d'autre part.

- les autres niveaux de collectivités, en y ajoutant les intercommunalités à fiscalité propre, bénéficient d'un pouvoir normatif spécifique. Ce dernier s'exerce dans le cadre d'une compétence déterminée. Tel est par exemple le cas lorsque le législateur confie aux régions, sans renvoi à un décret d'application, la responsabilité de distribuer des aides aux entreprises dans le cadre de leur compétence du développement économique. Grâce à cette compétence, les régions vont adopter des règlements d'intervention fixant les règles d'éligibilité aux concours régionaux pour les entreprises relevant de leur territoire.

Les collectivités territoriales, à l'instar des administrations de l'État, disposent d'un pouvoir pour déterminer les règles définissant et précisant le fonctionnement de leur assemblée, l'organisation de leurs services ou le recrutement et la gestion de leurs agents. Les règlements intérieurs précisent par exemple la fréquence et les règles de présentation et d'examen des questions ayant trait au fonctionnement des affaires de la collectivité²⁶⁸.

²⁶⁷ CE, 9/10 SSR, 29 juin 2001, n° 193716, *Commune de Mons-en-Barœul*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État reconnaît au conseil municipal, sur le fondement de la clause de compétence générale, le « pouvoir d'instaurer une aide sous forme d'allocation sous condition de domicile et de revenus affectée en priorité à l'apurement des sommes dues aux divers organismes publics ou concessionnaires intervenant en matière d'habitation dans la commune ».

²⁶⁸ Cf. art. L. 2121-19, L. 3121-8 et L. 4132.6 du Code général des collectivités territoriales pour, respectivement, les communes, les départements, les régions.

Par une transposition de la jurisprudence du Conseil d'État²⁶⁹, le juge administratif a reconnu aux collectivités le pouvoir de fixer les règles régissant les services publics créés, l'élection des représentants du personnel de la collectivité au sein des instances prévues par la loi²⁷⁰.

Les collectivités territoriales bénéficient également d'une liberté de recrutement et de gestion de leurs personnels mais celle-ci s'exerce dans le respect des règles statutaires législatives et ne doit pas concurrencer le pouvoir exécutif national²⁷¹. Il convient également de noter que, dans la production de la norme, le pouvoir de police est l'une des traductions concrètes les plus anciennes de ce pouvoir normatif au plan local. Son objet est d'assurer le maintien de l'ordre public, c'est-à-dire le « bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique »²⁷². Il est exercé directement non pas par l'assemblée délibérante, mais par l'autorité exécutive, notamment le maire. Ce dernier est en effet le principal bénéficiaire de ces prérogatives.

Le maire bénéficie à ce titre d'un pouvoir de police administrative générale et de pouvoirs de polices spéciales :

²⁶⁹ CE, Section, 7 février 1936, n° 43321, *Jamart*.

²⁷⁰ CE, 10/5 SSR, 13 février 1985, n° 40756, *Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise*.

²⁷¹ Cons. const., déc. n° 83-168 DC, 20 janv. 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, préc.

²⁷² CGCT, art. L. 2212-2.

- pour ce qui est du pouvoir de police administrative générale²⁷³, il est strictement personnel et le maire l'exerce au nom de la commune et sous le contrôle du préfet. C'est dans ce cadre que le maire peut édicter des mesures réglementaires et individuelles ;
- pour ce qui est des pouvoirs de police spéciale, ces derniers se distinguent du pouvoir de police générale à un triple titre : premièrement, par leur finalité, deuxièmement, par les procédures spécifiques et, troisièmement, par l'autorité qui la détient. Ces pouvoirs²⁷⁴ peuvent être transférés à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il est à noter que les pouvoirs de police spéciale font l'objet d'un texte d'habilitation spécifique.

La spécificité de l'exercice de pouvoir de police du maire conduit ce dernier, lorsqu'il agit en sa qualité d'officier de police judiciaire, à agir au nom de l'État en matière de police d'urbanisme. Le Conseil d'État²⁷⁵ a d'ailleurs reconnu la situation de supérieur hiérarchique du Préfet sur le maire lorsque le maire intervient pour faire cesser des travaux entrepris en infraction du code de l'urbanisme ²⁷⁶, et ce malgré la décentralisation des compétences intervenue en matière d'urbanisme.

Le président du conseil départemental dispose également de pouvoirs de police spéciale, en matière de routes et d'espaces naturels. Si une police spéciale est exercée,

²⁷³ Défini à l'art. L. 2212-2 du CGCT.

²⁷⁴ Définis à l'art. L. 5211-9-2 du CGCT.

²⁷⁵ CE, Sect., 16 novembre 1992, n° 96016, *Ville de Paris*, Rec. 406.

²⁷⁶ Cf. Code de l'urbanisme, art. L. 480-2.

le maire doit s'abstenir de prendre des mesures allant à son encontre. Il peut toutefois, si les circonstances locales le justifient, « prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses²⁷⁷. » Quant au Président du conseil régional, il est important de noter qu'il ne bénéficie pas, à ce jour, de pouvoirs de police.

Pour le Conseil d'État, eu égard aux exigences des articles 34 et 72 de la Constitution, l'exercice d'un pouvoir réglementaire par les collectivités territoriales, pour l'exercice d'une compétence, devra être le plus souvent explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié.

Pour le Conseil constitutionnel, sa jurisprudence « apparaît en fait duale²⁷⁸ », pour reprendre le terme de Guillaume Protière. Dans la lignée de la conception défendue par le Constituant, le Conseil constitutionnel valorise en effet la dimension institutionnelle de la liberté d'administration qu'il considère comme partie intégrante de l'expression démocratique du peuple. A titre d'illustration, le Conseil constitutionnel applique aux élections locales, tant le principe des bases essentiellement démographiques de l'élection²⁷⁹ que celui relatif au nécessaire respect du pluralisme

²⁷⁷ Selon la jurisprudence, constante et ancienne, CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*.

²⁷⁸ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 13.

²⁷⁹ Cons. const., déc. n° 85-196 DC, 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, Rec. p. 63 et Cons. const., déc. n° 87-227 DC, 7 juillet 1987 (modification du régime électoral et de l'organisation administrative de la ville de Marseille), Rec. p. 41.

politique²⁸⁰. Il garantit ainsi l'identité des principes applicables à l'ensemble des scrutins politiques²⁸¹. Sa jurisprudence conforte ce point en protégeant l'assimilation institutionnelle entre les départements d'outre-mer et leurs homologues du territoire européen de la République²⁸². Le Conseil constitutionnel admet également un espace de liberté réel en faveur des conseils locaux quant à l'établissement de leur règlement intérieur²⁸³, confirmant la dimension essentiellement institutionnelle de la libre administration.

En revanche, le bilan est beaucoup plus modeste lorsque l'on envisage la libre administration comme liberté de faire. Certes, le Conseil constitutionnel affirme une position de principe plutôt favorable selon laquelle les organes délibérants des collectivités territoriales doivent être dotés « d'attributions effectives²⁸⁴. » Toutefois, le Conseil n'en a pas véritablement déduit de garanties concrètes sur le pouvoir normatif

²⁸⁰ Cons. const., déc. n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, Rec. p. 325.

²⁸¹ Cons. const., déc. n° 82-146 DC, 18 novembre 1982, loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France, qualification appliquée aux élections locales dans la détermination des quotas par sexe, Rec. p. 66.

²⁸² Cons. const., déc. n° 82-147 DC, 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, Rec. p. 70.

²⁸³ Cons. const., déc. n° 98-407 DC, 14 janvier 1999, loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux, Rec. p. 21.

²⁸⁴ Cons. const., déc. n° 85-196 DC, préc.

des collectivités territoriales, à l'exception de la vérification du respect par le législateur des « compétences propres ²⁸⁵ » des collectivités territoriales ; sans que le contenu de cette notion puisse toutefois être défini avec certitude²⁸⁶.

*

La jurisprudence du Conseil constitutionnel va s'avérer être particulièrement restrictive à l'égard des collectivités en matière normative. Il n'hésitera pas à censurer, au motif d'incompétences négatives du législateur ou, néanmoins à plus forte raison, d'atteintes au monopole législatif²⁸⁷, les marges de manœuvre laissées par le Parlement²⁸⁸ aux collectivités territoriales, ou bien celles relative aux ressources financières des collectivités territoriales. Et, comme le souligne Guillaume Protière, « dans une série de décisions couvrant la période de 1990 à 2003, le Conseil constitutionnel a toujours interprété le principe de libre administration des collectivités territoriales de telle sorte qu'il ne soit pas violé. Il en a résulté la déliquescence progressive des marges d'action

²⁸⁵ V. notamment CC, déc. n° 90-274 DC, 29 mai 1990 (loi visant à la mise en œuvre du droit au logement), Rec. p. 61 ; CC, déc. n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000 (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains), Rec. p. 176 ; CC, déc. n° 2001-447 DC, 18 juillet 2001 (loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie), Rec. p. 89 ; CC, déc. n° 91-290 DC, 9 mai 1991 (statut de la Corse), Rec. p. 50. et CC, déc. n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002 (loi relative à la Corse), Rec. p. 70.

²⁸⁶ JANICOT L., « Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », *AJDA*, 2004, pp. 1574-1583.

²⁸⁷ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC, préc.

²⁸⁸ Cons. const., déc. n° 94-358 DC, préc.

financières des collectivités territoriales et la déshérence de leurs ressources fiscales, limitant substantiellement leurs marges d'action²⁸⁹. »

Le Conseil constitutionnel²⁹⁰, conformément en cela au dessein du Constituant de 1958, promeut, certes, les collectivités territoriales, en qualité d'organes démocratiques. En revanche, sa jurisprudence va se montrer particulièrement prudente dès lors qu'il s'agira des conditions de mise en œuvre de la décentralisation. Toutefois, on peut relever, avec Guillaume Protière, « que la Constitution ne lui fournit qu'un matériau très lacunaire. Cette contradiction majeure a ainsi paru entraver substantiellement la poursuite du processus décentralisateur. La révision de la Constitution [va s'imposer en 2003] comme la seule solution pour dépasser ces blocages du système juridique, en ce qu'elle devrait permettre de résoudre cette contradiction²⁹¹. »

§2. Un pouvoir normatif local impacté par d'autres entités éditrices de normes au niveau national

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

²⁸⁹ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 13.

²⁹⁰ V. notamment les décisions n° 90-274 DC, préc., n° 90-277 DC, 25 juillet 1990, loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux) (Rec. p. 70) et n° 2002-464 DC, 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003 (Rec. p. 583).

²⁹¹ PROTIERE G., *op. cit.*, p. 14.

évoquées à ce sujet les autorités de régulation, les fédérations sportives et les normes de l'association française de normalisation (AFNOR) :

A. Un pouvoir normatif local en résonance avec d'autres entités

Il convient d'évoquer à cet effet les autorités de régulation, au titre desquelles sont notamment concernées les autorités administratives indépendantes²⁹² dont les prérogatives sont multiples. Dans un spectre large, elles peuvent aller d'un simple pouvoir d'avis ou de recommandation, à de véritables pouvoirs d'autorisation, de sanction ainsi que, dans certains cas, de réglementation. Le Conseil d'État, constatant au gré de ses jurisprudences la portée de certains de ces actes, a admis que leurs délibérations puissent faire grief et être contestées dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir²⁹³. Il en va de même des guides de bonnes pratiques de la Haute autorité de santé. Bien que l'exercice de leur pouvoir réglementaire ne doive pas compromettre la compétence principale du gouvernement, les actes de ces autorités

²⁹² Il est possible de citer par exemple : l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), l'autorité de la concurrence, l'autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJE), l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la commission de régulation de l'énergie (CRE), la commission du secret de la défense nationale (CSDN), la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), la commission nationale du débat public (CNDP), le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le défenseur des droits, la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), le haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

²⁹³ Cf. notamment l'arrêt CE, n° 368082, 21 mars 2016, *Fairvesta*.

sont donc largement opposables aux collectivités territoriales et peuvent dès lors contraindre leur liberté d'initiative. L'exemple de la commission de régulation de l'énergie constitue une illustration. Ses délibérations, de plus en plus nombreuses et précises, sont opposables aux communes et intercommunalités. Ces dernières doivent dès lors intégrer leurs recommandations dans les contrats de concession.

B. L'exemple des fédérations sportives et de l'AFNOR

Dans chaque discipline sportive, le ministre délègue à une fédération sportive le pouvoir d'organiser les compétitions à l'issue desquelles sont délivrés les titres départementaux, nationaux et internationaux. La fédération, dite délégataire, édicte les prescriptions réglementaires qui permettent à un équipement sportif de satisfaire aux règles techniques des compétitions. Ces règles constituent des actes administratifs. Ils s'imposent aux propriétaires des équipements sportifs accueillant des compétitions. Elles sont, pour la plupart, issues des fédérations internationales. Elles ne doivent pas être dictées par des impératifs commerciaux et leurs mesures doivent être proportionnées et nécessaires. Il leur faut en outre prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires. Les fédérations délégataires ne peuvent subdéléguer ce pouvoir réglementaire ni à une ligue professionnelle, ni à leurs organes déconcentrés locaux. Les relations avec les collectivités territoriales, longtemps tendues sur l'incidence des normes sportives, sont aujourd'hui davantage apaisées. Cela est

notamment dû à l'action de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs qui associe les collectivités territoriales²⁹⁴.

Pour ce qui est des normes de l'association française de normalisation (AFNOR), elles définissent des caractéristiques et proposent des règles d'application volontaire aux activités. Si l'immense majorité des normes ont un caractère facultatif, elles peuvent néanmoins être rendues d'application obligatoire²⁹⁵. Comme le prévoit le décret du 16 juin 2009²⁹⁶, il appartient alors au ministère compétent de prendre un arrêté rendant la norme obligatoire. De plus, une norme peut être citée dans une circulaire à titre indicatif sans effet contraignant ou être évoquée à titre secondaire dans un texte réglementaire ; elle devient alors indirectement opposable. *Via* le délégué aux normes, l'État exerce un contrôle du processus. Il convient toutefois de souligner que la facturation de la participation des collectivités territoriales n'est pas de nature à faciliter un dialogue équilibré entre adoption de la norme et contraintes opérationnelles²⁹⁷.

²⁹⁴ Cf. l'avis du 20 novembre 2003 du Conseil d'État et le décret n°2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives.

²⁹⁵ A titre d'illustration, cela représentait environ 1 % des normes, soit 336 textes en 2018.

²⁹⁶ Décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation.

²⁹⁷ Cf. Art. 14 du décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation : « Il peut être demandé une participation aux frais d'élaboration d'une norme aux membres des commissions de normalisation prévue au II de l'article 12. Toutefois, il ne peut être demandé de participation aux frais d'élaboration d'une norme aux associations de consommateurs et aux associations de protection de l'environnement agréées compte tenu de leur représentativité sur le plan national, aux syndicats représentatifs de salariés, aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés ne dépendant pas à plus de 25 % d'un groupe de plus de 250 salariés, aux établissements publics d'enseignement et aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, ainsi qu'aux départements ministériels au titre de la participation de leur responsable ministériel aux normes et de leur suppléant. »

*

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est au cœur de l'exercice des compétences et les collectivités territoriales y ont recours quasi quotidiennement, sans avoir toujours nécessairement pleinement conscience de son usage. Ce pouvoir normatif des collectivités territoriales est strictement encadré par la Constitution, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et par l'action de l'État. Il vient également en résonance avec les entités éditrices de normes au niveau national. Les réformes qui ont suivi le processus de décentralisation des années 1980 ont formalisé le principe de libre administration des collectivités territoriales ainsi que le principe de subsidiarité²⁹⁸.

²⁹⁸ JCI. administratif, fasc. 116-20, Droit des collectivités territoriales, §20 Absence d'un pouvoir réglementaire local autonome.

Section 2. Une typologie au large spectre

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales se traduit par l'édiction d'actes à caractère général, impersonnel ou individuel. Concrètement, il peut prendre plusieurs formes :

- une délibération adoptée par une assemblée délibérante d'un conseil municipal, d'un conseil départemental, d'un conseil régional, d'un conseil communautaire, d'agglomération ou métropolitain, d'un conseil d'administration d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ;
- un règlement, déterminant par exemple l'usage d'un espace : règlement des parcs et jardins ou règlement des marchés, règlement de la voirie communale ;
- les modalités d'action de la collectivité territoriale, avec le règlement d'aide aux communes, le règlement d'aides sociales pour un conseil départemental, le cadre d'intervention pour le versement de subventions ;
- le fonctionnement interne de la collectivité, avec le règlement de l'assemblée délibérante, l'organigramme des services ;
- un arrêté pris par l'exécutif de la collectivité, qu'il s'agisse du maire, du président du conseil départemental, du président du conseil régional ou du président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

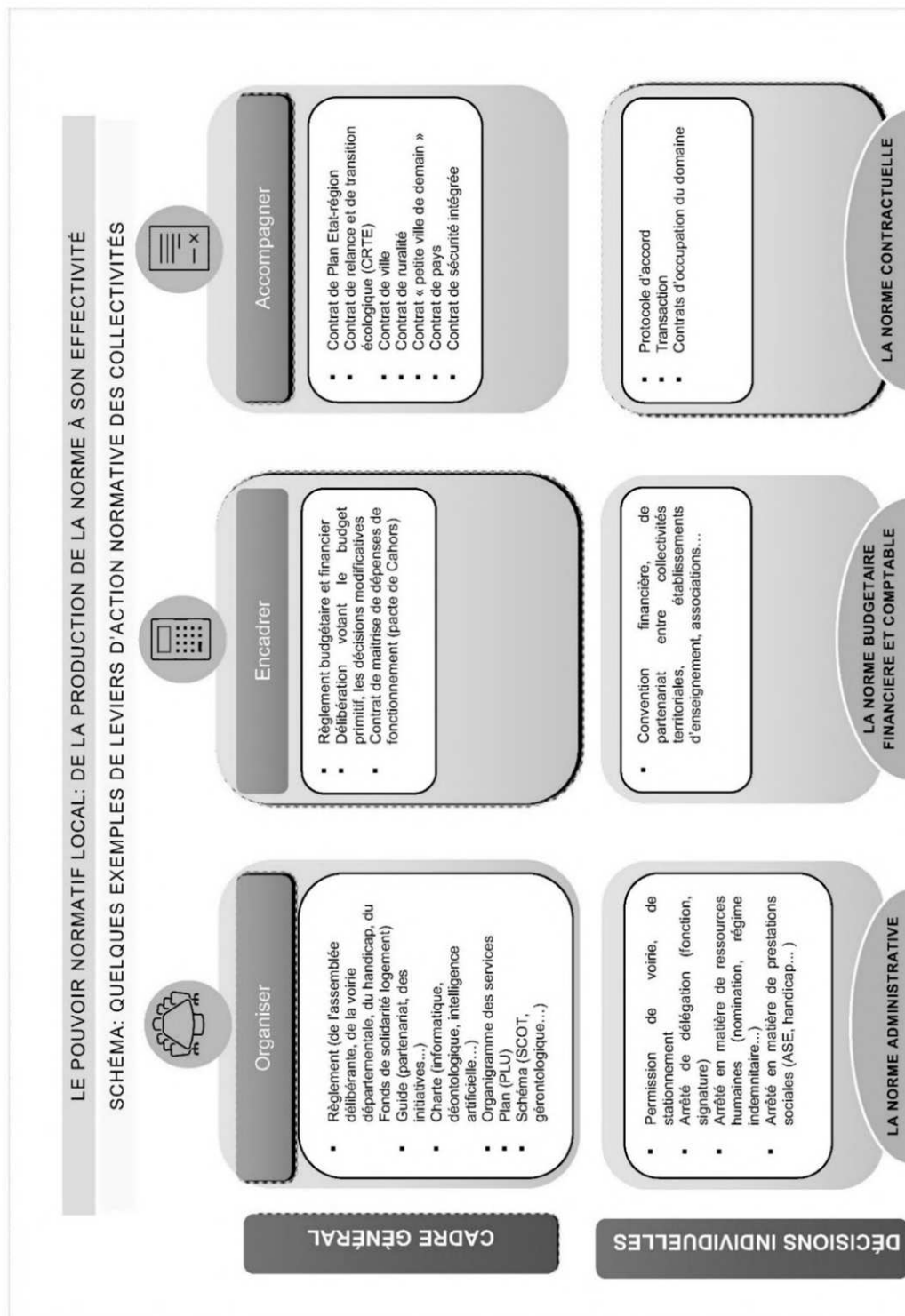
De nombreux documents et plans emportent des dispositions normatives, comme par exemple la validation d'un plan local d'urbanisme (PLU). De même, des documents contractuels peuvent comporter des clauses réglementaires. Pour rester sur l'exemple du PLU, ce dernier permet d'orienter l'aménagement du territoire d'une commune en mettant en cohérence les différents enjeux que sont notamment l'habitat, les mobilités, les activités économiques, l'environnement. Ses prescriptions s'imposent aux travaux de construction, d'aménagement, de plantations ainsi que, le cas échéant, aux

ouvertures d'installations classées appartenant aux catégories visées par le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Au cours des expériences professionnelles, nous avons été confronté à des normes d'intensité juridique différente, avec essentiellement :

- les normes administratives, qui rendent possibles le fonctionnement des collectivités avec, par exemple, la préparation puis la validation de l'organisation des services, au travers d'un organigramme présenté dans les instances paritaires, avant sa validation formelle et mise en application par le chef de l'exécutif ;
- les normes budgétaires, financières et comptables, à forte valeur juridique et, au premier rang desquelles, les actes budgétaires et leurs déclinaisons ;
- les normes contractuelles, dont la valeur juridique est très inégale en fonction des types de « contrats » ; pouvant aller du « très contraignant » (un contrat classique) au « nettement moins contraignant » avec, par exemple, les contrats de plan et leurs très nombreuses déclinaisons.

Le schéma de la page suivante présente quelques exemples de leviers d'action normative des collectivités territoriales.



²⁹⁹ Ce tableau a été réalisé à partir du tableau présenté dans le rapport du Ministère de l'Intérieur, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales - Enjeux et perspectives*, Paris, 2021, p. 20.

§1. La norme administrative pour organiser le pouvoir normatif

Pour organiser leurs services, les collectivités territoriales peuvent être amenées à édicter des normes d'organisation, que ces dernières soient contraignantes ou relevant du droit souple.

A. Les règlements

Le règlement de voirie est un exemple de norme organisationnelle contraignante. Pour les départements, les lois successives de décentralisation ont transféré la compétence de la gestion de la voirie du préfet au président du conseil général³⁰⁰, dans les domaines de la police de la circulation et de la police de la conservation. Ces mesures générales de la police de la circulation et de la conservation du domaine public routier départemental ont longtemps relevé de l'arrêté préfectoral. A titre d'illustration, dans la Marne, l'arrêté préfectoral du 17 octobre 1967, portant règlement général sur la conservation et la surveillance des chemins départementaux, a réglementé les interventions du conseil général jusqu'aux lois de décentralisation de 1982-83. Il est apparu indispensable de mettre à jour, régulièrement, les dispositions applicables au domaine public départemental et de doter les services chargés de la gestion de ce domaine d'une mise à jour du règlement de la voirie départementale.

Ce document rassemble, d'une part, des textes législatifs ou réglementaires qui s'imposent et, d'autre part, des articles de règlement déterminés par le gestionnaire.

³⁰⁰ Devenu en 2015 le conseil départemental.

Ainsi, dans la Marne ³⁰¹, l'article 1-5 précise que « le classement des routes départementales (...) peut être entériné par un acte de classement de la part de l'organe délibérant de la collectivité. (...) Lorsqu'il porte atteinte aux fonctions de desserte et de circulation de la voie, le déclassement est soumis à enquête publique en application de l'article L. 141-3 du code de la voirie routière. Le transfert de route d'une collectivité à une autre prend la forme d'un acte de classement/déclassement, après délibération par les collectivités concernées.

Des normes d'organisation, d'apparence moins contraignantes, peuvent correspondre à des actes de « droit souple ». Par exemple, le vote du règlement intérieur, piloté en Franche-Comté en 2004, dans les Bouches-du-Rhône en 2017 et dans le département de la Marne en 2024, en est une illustration concrète, de même que les règlements d'intervention de la collectivité sur les politiques publiques confiées³⁰².

Pour ce qui est du conseil départemental de la Marne, son règlement intérieur³⁰³ est régi par l'article L. 3121-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), selon

³⁰¹ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du 20 janvier 2023, délibération n°SE22-05-III-13. Objet : mise à jour du règlement général sur la conservation et la surveillance des routes départementales de la Marne.

³⁰² Dans la droite ligne de l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 1985, *Syndicat d'aménagement communautaire de Cergy-Pontoise*, qui valide la capacité pour les collectivités de prendre les mesures nécessaires à l'organisation interne des services publics. Ainsi, lorsqu'une loi ne renvoie pas à un décret d'application, cet arrêt précise qu'il « appartient à l'organe de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compétent pour organiser les services de cette collectivité ou de cet établissement, de fixer les règles d'application de la loi ».

³⁰³ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 22 octobre 2021, délibération n°SE21-10-I-08. Objet : règlement intérieur et moyens des élus.

lequel le Conseil départemental doit établir son règlement intérieur. Ce dernier « a pour objet de rappeler et de compléter dans leur mise en œuvre locale les lois et règlements régissant le fonctionnement du conseil départemental. Les dispositions du présent règlement demeurent, même en cas de modifications des textes législatifs ou réglementaires ou d'interprétations jurisprudentielles, tant qu'elles ne deviennent pas contraires aux dits textes ou dites interprétations. »

Il est intéressant de rappeler à cet égard que le règlement intérieur des assemblées délibérantes a longtemps était considéré par le Conseil d'État³⁰⁴ comme une mesure intérieure insusceptible de recours, ce qui leur déniait toute valeur juridique. Il aura fallu attendre l'intervention du législateur en 1992³⁰⁵, pour que le Conseil d'État³⁰⁶ donne toute sa force juridique à ce règlement. La régularité des délibérations adoptées par les assemblées délibérantes sont également désormais contrôlées³⁰⁷ au regard des dispositions prévues dans les règlements intérieurs. Bien que moins formelles que des normes législatives ou réglementaires, ces normes d'organisation n'en sont pas moins contraignantes pour les destinataires.

³⁰⁴ CE, 22 mars 1912, n° 40394, *Le Moign*, Rec 414 ; CE Ass., 6 mai 1966, n° 57452, 57453, *Guillain*, Rec 305.

³⁰⁵ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, *JORF*, n° 0033, 8 février 1992.

³⁰⁶ CE Sect., 10 février 1995, n° 147378, *Commune de Coudekerque-Branche*.

³⁰⁷ CE, 10/7 SSR, 8 septembre 1995, n° 141513, *Haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie*, Rec 921.

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) a été créé par la loi du 31 mai 1990³⁰⁸. La gestion de ce fonds partenarial a été conférée aux Départements à la suite de la loi du 13 août 2004. Cette loi, qui a notamment renforcé le rôle du conseil départemental en qualité de chef de file des politiques sociales, a prévu qu'il relèverait de ses compétences la responsabilité de définir les grandes orientations stratégiques de ce fonds mais également celle de sa gestion administrative et financière. Au conseil départemental de la Marne, le pilotage et la mise en œuvre du règlement intérieur du Fonds de solidarité logement³⁰⁹ a nécessité l'adaptation du règlement intérieur. Ce règlement intérieur est ainsi rédigé pour en préciser les modalités d'intervention. Le droit souple présente le mérite de diffuser des normes par définition moins rigides.

B. La mise en œuvre d'un guide du partenariat dans un conseil départemental

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) stipule que « le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, leurs groupements, les établissements publics qui leur sont rattachés ou les sociétés dont ils détiennent une part du capital³¹⁰. » Un autre article du CGCT précise également que « le conseil départemental statue sur les offres faites par les

³⁰⁸ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JORF*, n°0127, 02 juin 1990.

³⁰⁹ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 20 mai 2022, délibération n°SE22-05-III-13. Objet : règlement intérieur du fonds de solidarité logement (FSL).

³¹⁰ Cf. l'art. L. 1111-10 du CGCT.

communes, les associations ou les particuliers pour concourir à des dépenses quelconques d'intérêt départemental³¹¹. »

Les conseils départementaux disposent de toute latitude pour la mise en œuvre de cet accompagnement financier, que ce soit sur les modalités contractuelles ou de forme, sur les opérations jugées comme éligibles, sur les normes et conditions préalables à respecter, sur les modes de calcul et la fixation des montants de subventions, sur la fixation de limites, sur les modalités de paiement et le pouvoir de contrôle et de sanction.

Le Département de la Marne s'est ainsi engagé auprès des collectivités pour les accompagner et les soutenir dans la réalisation de leurs projets dans de nombreux domaines, et plus particulièrement la petite enfance, l'école, le sport, les loisirs, le tourisme, le patrimoine, la lutte contre l'incendie, les réseaux d'eau, l'amélioration de la voirie et les bâtiments communaux. Malgré un contexte budgétaire contraint, le conseil départemental a souhaité, en 2024 ³¹², maintenir son effort visant à l'amélioration des services à la population et à l'attractivité du territoire marnais. Pour autant, ce projet politique a dû tenir compte de l'évolution des moyens financiers disponibles pour atteindre ses objectifs. Il est apparu ainsi indispensable de faire évoluer le partenariat avec les collectivités tout en maintenant un soutien simple, lisible et équitable de l'action publique locale.

³¹¹ Cf. l'article L. 3212-3 du CGCT.

³¹² Conseil départemental de la Marne, séance plénière du jeudi 11 juillet 2024, délibération n°SE24-07-I-01. Objet : Evolution du guide du partenariat.

Cette décision politique s'est traduite par une évolution de la norme, *via* une révision du guide de partenariat existant avec la mise en place d'un nouveau mode de calcul des aides *via* un taux par tranche (de 10 à 20%) de la dépense éligible, avec un plafonnement de l'aide départementale pour les opérations d'un montant supérieur à 1,25 million d'euros. Chaque année, ce sont en moyenne près de 300 dossiers qui sont ainsi engagés en application de cette norme.

§2. La norme budgétaire pour concrétiser les engagements

En tant que directeur des finances en Pays-de-la-Loire, puis en qualité de directeur général des services de la commune de Roche-sur-Yon, du conseil régional de Franche-Comté et de conseils départementaux de l'Eure (27), du Val d'Oise (95), des Bouches-du-Rhône (13), de la Drôme (26), de la Marne (51), nous avons pu participer à la création de l'acte budgétaire, depuis les orientations budgétaires (OB) jusqu'au compte administratif (CA), en passant par le budget primitif (BP) et les éventuelles décisions modificatives (DM).

A. Le règlement budgétaire et financier d'un conseil départemental

Le conseil départemental de la Marne s'est doté, dès 2004, d'un règlement budgétaire et financier. Ce document, régulièrement actualisé, précise, dans un document unique, les différentes règles applicables à la collectivité dans le domaine budgétaire et financier³¹³. Le règlement budgétaire et financier (RBF) a pour objet de formaliser dans

³¹³ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 26 mai 2023, délibération n°SE23-05-I-05. Objet : modification du règlement budgétaire et financier suite au passage à la M57 à compter du 1^{er} janvier 2023.

un document unique la réglementation applicable au Département en matière de délégations, de préparation, de vote du budget et d'exécution budgétaire et financière. Il s'appuie sur le Code général des collectivités territoriales et plus spécifiquement, sur l'Instruction comptable qui en découle, la M57, ainsi que sur les délibérations prises par l'assemblée délibérante fixant les modalités concrètes de mise en œuvre.

Ce document représente un référentiel de gestion pour la collectivité en définissant une méthodologie et un cadre réglementaire à respecter. Il définit la stratégie politique et financière suivie par le Département surtout dans le domaine des autorisations de programme (AP) et d'autorisations d'engagement (AE) ainsi que des règles de subventionnement. Son contenu sera amené à évoluer en fonction des modifications législatives et réglementaires ou des délibérations de l'assemblée départementale. Ces changements seront présentés à l'occasion d'une session budgétaire afin de modifier le règlement initialement adopté par l'assemblée délibérante. De même, et toujours dans le département de la Marne, à la suite du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2023, plusieurs délibérations – c'est-à-dire des normes budgétaires – ont été prises afin de fixer les choix de gestion³¹⁴.

B. La convention entre huit collectivités d'une même région

Le projet de construction de la ligne à grande vitesse (LGV) Rhin-Rhône consiste à créer des liaisons directes entre l'Allemagne et le sud de l'Europe, sans passer par Paris. Le coût d'investissement de la première tranche entre Dijon et Mulhouse s'est élevé à 2,5

³¹⁴ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 26 mai 2023, *op. cit.*

milliards d'euros (valeur 2006). Concrètement, ce projet a nécessité tout d'abord de répartir les participations financières de chacun des partenaires entre l'Union européenne, l'État français, les trois régions (Alsace, Bourgogne, Franche-Comté), l'État suisse, Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF. Ensuite, chaque conseil régional a joué un véritable rôle de chef de file vis-à-vis des collectivités de sa région appelées au financement de la LGV Rhin-Rhône.

Le tour de table juridique du financement de ce dossier complexe a été finalisé en 2006, avec, pour chaque conseil régional, les enjeux propres à chaque espace régional. Pour la Franche-Comté, il a ainsi fallu répartir la part régionale entre le conseil régional et les sept autres collectivités participant au financement³¹⁵. Devant les réticences de ses sept partenaires infrarégionaux, le président du conseil régional de Franche-Comté a accepté que le conseil régional de Franche-Comté prenne seul à sa charge les éventuels surcoûts du chantier et que la question du paiement effectif du Jura soit traitée à l'issue du chantier. En revanche, dans les négociations finales, il n'a pas été accepté de revenir sur la répartition globale³¹⁶. C'est à l'intérieur de chacune de ces catégories que des ajustements éventuels ont été recherchés.

³¹⁵ Les quatre départements de la région Franche-Comté que sont alors le Doubs, le Jura, la Haute-Saône et le Territoire de Belfort ainsi que les trois agglomérations de Besançon, de Belfort et de Montbéliard.

³¹⁶ 60 % incombant au conseil régional de Franche-Comté, 30 % aux quatre conseils généraux et 10 % aux trois agglomérations.

§3. La norme contractuelle pour renouveler le pouvoir normatif

La doctrine et la jurisprudence se sont régulièrement interrogées sur la nature véritablement contractuelle du contrat administratif. Le droit des contrats administratifs a été longtemps considéré comme en principe de compétence réglementaire, et même « hors la loi³¹⁷. »

Si « la liberté contractuelle est un élément de la libre administration des collectivités territoriales, la contractualisation des politiques publiques locales n'est pas la marque en France d'un approfondissement de l'autonomie locale³¹⁸. »

A. Le développement de la norme contractuelle

Sur le développement de la norme contractuelle lié au développement des rapports entre collectivités publiques, j'ai pu constater, dans ma pratique professionnelle, que la contractualisation avait accompagné le mouvement de décentralisation durant les trente dernières années. Le contrat semble omniprésent dans l'ensemble des domaines de la vie locale. On peut citer par exemple les contrats avec les clubs sportifs, les conventions d'occupation domaniale, les contrats de ville, les contrats de revitalisation rurale, les contrats « petite ville de demain », sans oublier les marchés publics. En effet, comme peut également le souligner Laurent Richer, « depuis la refonte des directives communautaires sur les marchés publics en 2004, les contrats publics ont donné lieu à

³¹⁷ GAUDEMET Y., « Le contrat administratif, un contrat hors-la-loi », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, mars 2005.

³¹⁸ BRISSON J.-F., « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, 2019, p. 2435.

une activité normative incessante : réforme du Code des marchés publics, mise en place et réforme des contrats de partenariat, réforme inachevée des concessions d'aménagement³¹⁹. »

Dès les années 1970, le recours au contrat s'est accru et diversifié, dans les rapports entre l'État et les communes ou des groupements intercommunaux : on peut citer les conventions zones d'aménagement concerté (ZAC), en 1970, les contrats-plans entre l'État et les communautés urbaines dès 1970, les contrats de villes moyenne, en 1973, les contrats de pays dès 1975 ou encore les contrats habitat et vie sociale (HVS), en 1977.

Toutefois, l'utilisation du contrat dans les rapports entre collectivités publiques est ancienne, par exemple pour le fonctionnement d'un service public par tel ou tel accord administratif ou encore pour le financement de ce service public, soit indirect par contrat de bail, soit même direct par offre de concours. Le recours à cette technique contractuelle a connu ses heures de gloire dans les années 1980, lorsque l'État n'a plus été en mesure de prendre en charge intégralement les investissements relevant de son champ de compétences, comme sur les routes nationales et l'enseignement supérieur. En clair, les collectivités étaient appelées au financement des charges d'investissement dans des compétences non décentralisées, en échange d'une consultation (parfois) sur l'implantation des équipements et établissements concernés, de la maîtrise d'ouvrage de la construction ou de l'extension de ces établissements (souvent) et d'une très large part du financement desdits équipements (toujours).

³¹⁹ RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, Paris, 12e édition, L.G.D.J, 2021.

Pour ce qui est des contrats de plan État-régions, dès la signature de la première génération (1984-88), ces dispositifs ont suscité de nombreuses réserves qui, pour l'essentiel, portaient sur la nature contractuelle de ces accords. Les rapports entre collectivités publiques ont été, fort longtemps, des rapports dictés par l'État sur les collectivités territoriales, fondés sur des considérations de puissance publique, au titre d'une manifestation forte du caractère unitaire de l'État : À l'État est confié le soin exclusif de fixer, par ses normes unilatérales, notamment la loi, les relations entre les collectivités territoriales et lui-même ou entre collectivités territoriales.

La norme peut être un outil initié par divers acteurs publics, voire publics-privés. Ainsi, mes expériences professionnelles au sein du conseil régional de la Franche-Comté entre 1993 et 1996, puis entre 2004 et 2008, m'ont permis de participer à la négociation puis de mettre en œuvre le contrat de plan État région. Les cofinancements ont permis aux collectivités émancipées de la tutelle d'intervenir dans les domaines les plus divers afin de prouver leur utilité dans les années 1980, avec notamment les équipements sportifs et culturels, les routes départementales, et de tenter de s'affirmer ainsi face aux autres niveaux de collectivités.

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan État – régions³²⁰ figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements

³²⁰ Cf. notamment l'art. 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification selon lequel « l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions ». Quant à l'art. 12, il dispose que « le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. » Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat

engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. Ces contrats de plan État-région, dont la portée juridique demeure limitée, sont conçus originellement comme un instrument permettant l'articulation du plan national et des plans des régions, facilitant leur mise en cohérence par le biais d'actions cofinancées qui relèvent des champs de compétence de l'État et des régions.

Quatre générations se sont succédé de 1984 à 2006, avant que les contrats de projets ne prennent le relais pour la génération 2007-2013. Concrètement, les contrats de plan ont permis à l'État de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chacun des partenaires devait en sortir gagnant : l'État, en trouvant des cofinanceurs, tout en gardant dans le même temps son pouvoir de décision ; les régions, en se voyant conférer un rôle de fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assuraient pas la maîtrise d'ouvrage ; les autres niveaux de collectivités, trouvant dans cette contractualisation une source complémentaire de financement pour des projets, promis par l'État en son temps, mais dont la réalisation aurait pu s'étaler sur des décennies, en l'absence de participation de financeurs complémentaires tels que les conseils régionaux et les conseils généraux.

Selon Jean-François Brisson, cette « contractualisation est ainsi organisée plus que subie par l'État pour qui le contrat est un levier venant compléter – au cœur d'un

de plan. Le représentant de l'État dans la région est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat de plan et les contrats particuliers. »

système à la verticalité ainsi préservée - d'autres instruments, tels les pouvoirs législatif et fiscal dont il détient le monopole. Et c'est d'une manière générale que l'on a assisté ces dernières années à une perversion de la logique contractuelle au service des logiques institutionnelles et surtout financières de l'État unitaire ³²¹. » De ce fait, les régions se sont placées, d'entrée, en situation d'infériorité, à trois points de vue, financier, de la décision et de la réalisation :

- tout d'abord, d'un point de vue financier, la part relative de l'État est passée de près de 60% de l'ensemble à moins de 40% en quatre générations ;
- ensuite, pour ce qui est de la stricte décision, puisqu'au travers des contrats de plan, l'État a imposé ses priorités (routes nationales, universités, autant de domaines de compétences relevant de la compétence exclusive de l'État), d'autant qu'il se fonde selon les périodes sur ses priorités, ses noyaux durs, et qu'il fait jouer habilement la concurrence entre collectivités par une véritable mise aux enchères des projets ;
- enfin, il convient de prendre en compte la réalisation concrète, pour ce qui a trait à l'impact politique et à la visibilité des actions.

Chaque année, les budgets des collectivités territoriales représentent plus de 260 milliards d'euros en dépenses, soit un peu plus de 10% du PIB. Dans cet ensemble, la part des communes représente plus de 110 milliards d'euros, celle des intercommunalités s'élève à plus de 35 milliards d'euros. Le poids des régions est d'un peu plus de 35 milliards € et celui des départements est de plus de 70 milliards d'euros. Les grands équilibres financiers du secteur public local sont sains. Globalement, et

³²¹ BRISSON J.-F., « décentralisation et contractualisation », *op. cit.*, p. 2435.

toujours chaque année, les collectivités territoriales participent, d'une part, à la minoration du déficit public, à hauteur de 0,2 point de PIB et, d'autre part, à l'abaissement du stock de dette publique, pour 0,1 point de PIB. La question des finances locales est articulée autour de deux idées clés que sont, d'une part, la maîtrise des finances locales, avec ou sans couperet, au moyen de pactes financiers et, d'autre part, la refonte de la fiscalité locale, avec la suppression de la taxe d'habitation dans la deuxième partie des années 2010.

Les pactes de Cahors (2018) ont marqué une forte volonté de l'État central, accompagnée d'une pression de l'État déconcentré. Ils sont issus de la loi de finances 2018 avec cette volonté de maîtriser les finances locales, mais sans baisser de façon unilatérale les dotations des collectivités. En effet, en mi-2017, au début du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, président de la République, l'État a annoncé ne pas vouloir reconduire une politique de baisse unilatérale des dotations aux collectivités mais vouloir privilégier une logique de négociation concertée, pour limiter la hausse de la dépense publique locale. Les plus gros ajustements financiers ont été réalisés sous le quinquennat 2007-12, avec une baisse massive des dotations de l'État aux collectivités. Un seul chiffre donne la mesure de l'effort : en montant annuel, la dotation globale de fonctionnement (DGF) a baissé de 10 milliards d'euros de 2013 à 2017, passant de 40 milliards d'euros en 2012 à 30 milliards d'euros en 2017. C'est pourquoi, pour assurer cette maîtrise des finances locales, le président de la République a souhaité mettre en place les contrats de maîtrise des dépenses de fonctionnement pour les plus importantes collectivités (régions, départements, métropoles, communautés urbaines, grandes villes et principales intercommunalités). Les 350 collectivités concernées représentent près des trois-quarts des dépenses annuelles du bloc local. Cela a débouché sur la négociation, au printemps 2018, des contrats de maîtrise des dépenses, lesquels consistent à encadrer, sur trois ans, la progression annuelle des dépenses de fonctionnement des 350 collectivités les plus importantes.

Les collectivités appelées à conclure un contrat avec le préfet sont celles dont les budgets sont les plus importants en matière de volume financier. Ont été en effet concernées les régions et les départements ainsi que, pour les communes et les groupements, les collectivités dont les dépenses de fonctionnement annuelles sont supérieures à 60 millions d'euros. Parmi ces collectivités, figurent 145 communes et 63 intercommunalités. Ainsi, la quasi-totalité des communes n'a pas été concernée par ce mécanisme. Toutefois, celles qui n'entrent pas dans le périmètre de la contractualisation ont pu se porter candidates à titre facultatif.

Le dispositif de contractualisation a souhaité marquer un changement de méthode, en rupture avec celle antérieurement poursuivie de baisse unilatérale des dotations. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 organise ainsi, dans ses articles 13 et 29, les modalités de la participation des collectivités territoriales à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques et de réduction des déficits et de la dette. L'instruction³²² visée en référence précise les modalités d'application des contrats à intervenir entre l'État et les collectivités territoriales.

La démarche de « concertation » avec les parlementaires, les élus et les associations d'élus a été conduite depuis l'installation de la conférence nationale des territoires (CNT), présidée le 17 juillet 2017 par le président de la République jusqu'à la CNT qui s'est tenue à Cahors le 14 décembre 2017, sous la présidence du Premier ministre. Les collectivités qui ont accepté de signer s'engagent à ne pas augmenter leurs dépenses

³²² Cf. instruction interministérielle INTBI806599J du 16 mars 2018.

de fonctionnement de plus de 1,2% par an sur la période 2018-2020. En cas de dépassement, l'amende est égale à 75% de ce dépassement. Pour ceux qui ne signent pas et qui dépassent, l'amende est de 100% du dépassement.

Localement, le dispositif a pris la forme d'un contrat entre l'État et la collectivité territoriale, signé avec le Préfet compétent et pouvant intégrer des particularités locales. Les autres collectivités peuvent être candidates à une signature sur la base du volontariat. Le contrat doit couvrir une période de 3 ans, courant de 2018 à 2020 et faire l'objet d'une signature avant le 30 juin 2018. Son contenu devait préalablement être délibéré par l'assemblée locale et faire l'objet d'un suivi lors des débats sur les orientations budgétaires. Par rapport à des références 2017, son contenu fixait trois objectifs :

- Tout d'abord, un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement, dont le plafond de référence est de +1,2% l'an sur la période avec correctifs éventuels qui positionnent le taux entre +0,75% minimum et +1,65% maximum ;
- Ensuite, un objectif de réduction du besoin de financement, défini comme le solde entre les emprunts mobilisés et les remboursements de dette ;
- Enfin, un objectif d'amélioration de la capacité de désendettement dans certaines circonstances, par exemple en cas de dépassement du plafond de dix ans pour les départements.

Si les critères qui permettent d'arrêter le taux de croissance des dépenses de fonctionnement d'une collectivité territoriale semblent établis par les services de l'État au niveau national ³²³, le chiffre de référence de 2017 ³²⁴ semble être laissé à

³²³ Les calculs ont été effectués par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

³²⁴ Soit le total des dépenses éligibles.

l'appréciation, partiellement au moins, de l'échelon local. Le suivi du contrat est annuel et fait l'objet d'une analyse contradictoire. En cas de constatation d'un dépassement de l'objectif d'évolution des charges, une pénalité de 75% du dépassement est applicable.

Ainsi qu'a pu le noter Jean-François Brisson, « la pratique française de la contractualisation montre que cette approche de l'autonomie locale est largement onirique. Le compagnonnage des notions de contrat et de libre administration est plus accidentel qu'essentiel. La banalisation du contrat dans le domaine de l'action et de l'administration décentralisées n'est pas l'expression d'un profond changement de nature du droit de la décentralisation mais pour l'essentiel un nouvel habillage juridique des difficultés du système à se défaire des habitudes de la centralisation. La contractualisation recèle, en effet, une part d'artifice tant les rapports entre l'État et les autres collectivités restent soumis à un droit marqué par les rapports de pouvoir. Elle peut même participer d'une forme de réarmement étatique, comme en témoignent les contrats financiers issus de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022³²⁵. » Il est à noter toutefois qu'un peu moins d'une centaine de collectivités ont refusé de le signer. En raison de la crise du Covid-19, les pactes de Cahors signés ont été neutralisés pour l'année 2020, avant d'être abandonnés de facto pour les années suivantes.

Pour ce qui est du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, les services ont dû s'attacher, en début 2018, à calculer l'impact financier potentiel d'un refus de signature.

³²⁵ BRISSON, J.-F., « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*, p. 2435.

En effet, en cas de refus de signature par une collectivité territoriale concernée par le dispositif, le préfet fixe et notifie d'office, sans discussion préalable, les chiffres de référence que la collectivité territoriale est chargée de respecter. De même, l'analyse des résultats ne laisse pas de place aux échanges et la sanction éventuelle est majorée³²⁶. Pour respecter le taux d'évolution des dépenses de +1,2% pour l'année 2018, il aurait été impératif, pour le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, de réduire les budgets de fonctionnement votés, dans le but de dégager des économies pour un montant supérieur à 15 millions d'euros. Dans la même optique, les travaux réalisés pour la préparation du budget primitif (BP) de 2019 faisaient ressortir un dépassement de « l'objectif du contrat » de plus de 30 millions d'euros. Au total, il appartenait à la collectivité de s'engager à une baisse de ses dépenses sur deux ans de plus de 45 millions d'euros, en prévisionnel ; ce à quoi la présidente du conseil départemental se refusait.

B. Les limites et la faible valeur normative

Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que, sous le strict point de vue juridique, les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties » selon l'arrêt de la Haute assemblée de 1996³²⁷, *Association estuaire écologie*. On est en mesure alors de s'interroger par conséquent sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par les régions sur des aspects concernant pour certaines plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement dans la première génération de contrats de plan (1984-1988). Cette jurisprudence est encore plus sévère pour les contrats de plan que celle de 1988,

³²⁶ 100% de l'écart au lieu de 75%.

³²⁷ CE, 3/5 SSR, 25 octobre 1996, n° 169557, *Association estuaire écologie*.

relative à l'action engagée par la communauté urbaine de Strasbourg contre l'État, après que ce dernier eut décidé d'installer l'anneau européen de rayonnement synchrotron à Grenoble alors que, dans le contrat de plan signé avec la région Alsace, l'État s'était engagé à le construire à Strasbourg. Certains régionalistes ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés avec, au premier rang desquels Olivier Guichard. Premier dirigeant de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) dans les années 1960, il refusa, en qualité de président du conseil régional des Pays-de-la-Loire dans les années 1980, d'engager financièrement trop avant sa collectivité dans la première génération de contrat de plan État-région, au motif qu'il n'appartenait pas aux régions, jeunes institutions, de financer les actions de l'État, sans en tirer le moindre bénéfice politique et une réelle lisibilité pour le citoyen. La conséquence fut rude pour ces régions. En effet, pour les générations suivantes de contrats de plan État-régions³²⁸, le pouvoir central s'est basé sur le montant des crédits inscrits à la génération précédente pour calculer ses enveloppes régionales.

Le contrat de plan État-région (CPER) est un document par lequel l'État s'engage envers une région au regard de la programmation d'un financement pluriannuel de projets importants. Ces contrats, d'une durée variable de cinq à sept ans, permettent à l'État d'influer sur la politique d'investissement des régions françaises, tout en vérifiant qu'elles respectent leurs engagements en matière de construction d'infrastructures et le développement économique régional. De leur côté, les régions sont, en principe, assurées d'un financement partiel de la réalisation d'ouvrages publics d'intérêt régional. Les CPER ont ainsi vocation à renforcer la politique d'aménagement du

³²⁸ Et notamment les générations 1989-93 et 1994-99.

territoire en vue de promouvoir la cohésion et l'égalité des territoires ; cet objectif contractuel rejoint ainsi la politique communautaire de cohésion économique et sociale, portée par différents financements européens, dont le Fonds européen de développement régional (FEDER).

À partir de 2007, la volonté d'encadrer plus fortement l'exercice a conduit à réduire le champ des CPER, sur trois objectifs prioritaires : la cohésion sociale et territoriale, le développement durable, ainsi que la compétitivité et l'attractivité des territoires. Le montant des crédits contractualisés diminue alors de 20 %, en grande partie en conséquence de l'exclusion du volet routier du champ des contrats, dans une logique de préférence pour les modes de transport alternatifs. Ce champ est réintégré aux CPER de la génération 2015-2020. En considérant le montant des crédits sur une base annuelle, on passe d'une enveloppe de 4,8 milliards d'euros par an pour les CPER 2000-2006 à 3,2 milliards d'euros par an pour les CPER 2007-2014 avant de retrouver une enveloppe annuelle de 4,7 milliards d'euros pour les CPER 2015-2020.

Les contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER) se sont développés progressivement de manière parallèle aux CPER. Ainsi, si les contrats de massif sont créés par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les quatre plans interrégionaux pour les bassins fluviaux sont créés en 2007 (Rhône, Garonne, Meuse, Seine). Ces contrats permettent de traiter de manière coordonnée des enjeux qui dépassent les limites administratives, telles que les inondations pour les CPIER de fleuve ou la lutte contre les grands prédateurs pour les CPIER de massif. Les crédits dédiés aux CPIER se sont renforcés au fil du temps : la dotation de l'État représentait 2,35 % de la totalité des crédits CPER pour 2000-2006 contre moins de 1% pour la génération précédente.

La génération de contrats de plan État-régions (CPER) et de contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER) pour la période 2021-2027 a souhaité traduire un cadre de dialogue renouvelé entre l'État et les collectivités territoriales, et qui repose sur quatre grands principes :

- une démarche ascendante qui part des attentes et des besoins des territoires ;
- un élargissement du périmètre de contractualisation avec de nouvelles thématiques afin d'accompagner les territoires dans les transitions écologiques, numériques ;
- la mise en œuvre de la différenciation territoriale avec des CPER dont le contenu et la maquette seront différents en fonction des enjeux régionaux ;
- une articulation étroite avec les fonds européens 2021-2027.

Sur les contrats des collectivités territoriales, et plus spécifiquement les contrats entre collectivités et les contrats entre l'État, la question de la nature juridique de ces contrats de plan va se poser quant à leur nature juridique : s'agit-il vraiment de contrats, et de contrats administratifs, au sens classique du terme ? L'appellation « contrats » n'était pas, *a priori*, une garantie, car, quelques années auparavant, le juge administratif avait dénié ce caractère de contrats administratifs à des engagements pris par l'État à l'égard de personnes privées³²⁹. Mais, en 1982, il est important de préciser que le législateur

³²⁹ Tribunal des conflits, 21 mars 1983, n° 02256, *Union des assurances de Paris*.

lui-même, et non une autorité administrative, qualifie ainsi ces engagements de contrats.

Dans ces conditions, le juge administratif ne pouvait guère aller à l'encontre d'une volonté aussi claire du législateur. Il a donc qualifié ces contrats de plan État-régions de contrats administratifs³³⁰. Mais il l'a fait *a minima*, ainsi que le montre la jurisprudence ultérieure. Il convient dès lors d'admettre que ces contrats occupent une place à part au sein des contrats administratifs. Ainsi, l'arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 1996, *Association Estuaire Écologie*, indique qu'un contrat de plan « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit ». On ne saurait être plus clair. La jurisprudence a tout de même évolué par la suite³³¹. Elle a ouvert la possibilité d'une indemnisation en cas de non-respect par l'État des engagements contenus dans un CPER, ce qui a renforcé le caractère contraignant de ces contrats, même s'ils ne sont pas assimilés à des contrats de droit privé. Ainsi la méconnaissance d'un CPER peut engager la responsabilité de l'État au titre de la rupture unilatérale des obligations nées des contrats particuliers, du fait de sa décision de ne plus cofinancer un projet.

Toutefois, la portée juridique réelle de ces jurisprudences au regard des termes mêmes dans lesquels sont rédigés la plupart des CPER, peut apparaître limitée. En effet, les modalités juridiques d'exécution sont en général peu précises dans les CPER signés, ce

³³⁰ CE, Ass., 8 janv. 1988, n° 74361, *Ministre du Plan c/ Communauté urbaine de Strasbourg*.

³³¹ CE, 2/7 SSR, 21 décembre 2007, n° 293260, *Région du Limousin, Région Midi-Pyrénées, Région Centre*; CE, 7/2 SSR, 7 mars 2008, n° 290259, *Ministre de l'écologie et du développement durable*.

qui limite le caractère contraignant financièrement de ces contrats. La plupart des CPER sont assortis de clauses type stipulant que les engagements financiers de chaque partie sont subordonnés à l'ouverture des crédits suffisants, que la résiliation à l'initiative d'une des parties est autorisée à la seule condition d'être motivée. Ainsi, il suffit dans ce cadre qu'une partie n'inscrive pas les crédits correspondants pour s'affranchir du respect des engagements contractuels. Tout ceci contribue à limiter la portée juridique impérative de ces contrats.

Dès la fin des années 1980, les contrats de plan État-région passent de simples contrats d'application à une véritable démarche contractuelle : Un contrat de plan « n'empporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit³³² », ainsi qu'il a été précisé. Cette contractualisation s'opère de manière privilégiée avec les régions, même si les autres collectivités territoriales ne sont pas exclues par principe. En 1982, les régions sont en gestation, et le législateur leur donne une fonction sans très bien savoir en quoi vont consister concrètement ces CPER. Les CPER n'apparaissent pas comme un mécanisme figé, rigide, mais au contraire comme quelque chose en permanente évolution. En fait, chacune des quatre générations de CPER a présenté des spécificités, tout en conservant cette idée de base d'engagements respectifs de l'État et des régions sur une durée déterminée.

Au fil des générations, on a pu observer une sorte d'autonomisation croissante des CPER par rapport à leur cadre d'origine, la loi du 29 juillet 1982. Cette autonomisation s'est notamment manifestée, dans les contrats de quatrième génération, par le volet territorial. Ce dernier est une innovation, mais une innovation limitée. Au moment de

³³² CE, 3/5 SSR, 25 octobre 1996, n° 169557, *Association Estuaire écologie*.

l'adoption de la loi du 25 juin 1999, les auteurs se sont plu à souligner l'originalité de ce volet territorial consacré dans les CPER 2000-2006. Tout d'abord, le volet territorial dans les contrats 2000-2006 est plus une formalisation qu'une réelle nouveauté. Certes, dans les précédents CPER ni les pays ni les agglomérations n'apparaissaient, n'ayant pas été reconnus par la loi. Cette reconnaissance a d'ailleurs été, en définitive, assez tardive : n'a-t-on pas depuis longtemps, dans d'autres pays, consacré la spécificité, d'une part de solidarités rurales, de réalités physiques et humaines en même temps, et, d'autre part, de la réalité urbaine ? Le modèle unique d'organisation communale, l'unicité de statut des communes, depuis la Révolution, ont peut-être freiné la réflexion sur ces questions.

Ainsi, le contrat est très largement utilisé dans la conduite de l'action publique, notamment locale. Si la liberté contractuelle est garantie aux collectivités territoriales, il n'est pas certain toutefois que l'extension permanente de son utilisation ait contribué au renforcement de leur autonomie normative. Pour l'État, tout se passe comme si les différentes formes de contractualisation étaient un moyen supplémentaire pour pouvoir piloter le système local, depuis Paris, en vision centralisée, et les préfets, en vision déconcentrée. Telle est l'idée défendue par Jean-François Brisson³³³, pour qui il est intéressant de remarquer l'importance prise par la théorie des contrats administratifs. Cette vision avait, en son temps, été soulevée par André de Laubadère, avec son *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, publié en 1956. Il s'agit principalement d'une consécration académique puisque la réforme de l'enseignement du droit, réalisée dès 1954, a conduit à l'assimiler à la didactique du

³³³ BRISSON J-F., « Décentralisation et contractualisation », *op. cit.*, p. 2435.

droit administratif en en faisant un chapitre des programmes de licence³³⁴. Les manuels universitaires se sont ensuite coulés dans cette façon de considérer le droit administratif. Ainsi, le *Droit administratif* de Marcel Waline³³⁵ fut la première publication à paraître immédiatement après la réforme. Les contrats administratifs y sont envisagés sous un point de vue inédit alors et conservé depuis. Cela n'est toutefois pas surprenant. En effet, l'auteur fut parmi les trois publicistes³³⁶ à avoir participé aux travaux préparatoires de cette réforme. D'autres le suivront en ce sens³³⁷. La question que l'on peut dès lors se poser est celle de savoir si l'on peut aboutir à une différence, et partant à une hiérarchie, entre les marchés publics, d'une part, et les autres types de contrats, d'autre part ?

*

On peut s'interroger sur le fait de savoir si, en France, la politique de décentralisation continuerait de priver les collectivités territoriales d'un véritable pouvoir normatif et si selon Jacques Caillosse, « ce que l'on prend depuis 1982, la loi de mars et son fameux

³³⁴ LAUBADERE (de) A., *Histoire doctrinale d'une mise en discours : des contrats de l'administration au contrat administratif (1800-1960)*, 2016, thèse dactylographiée p. 840.

³³⁵ Dans sa septième édition de 1957.

³³⁶ Avec G. Vedel et L. Troabas.

³³⁷ On peut par exemple citer Jean Rivero (1960), André de Laubadère (1962), Georges Peiser (1967), Francis-Paul Bénéoit (1968), Charles Debbasch (1968), Georges Vedel (1968, 4e éd. de son manuel).

paradigme de la suppression des tutelles, pour de la décentralisation n'est en vérité qu'une forme rationalisée et ennoblie de la déconcentration³³⁸. »

On est en mesure de se demander, toujours avec Jacques Caillosse, et au regard des développements précédents, si « ce que nous nommons *décentralisation* n'est qu'une forme déguisée de déconcentration³³⁹. » Pour être valable, cette assertion demande à ce que, d'une part, en matière de conduite et de contrôle de l'action publique territoriale, le dernier mot revient aux autorités de l'État et, d'autre part, les politiques conduites depuis plus de quarante ans aient certes changé la forme des rapports entre fonctionnaires déconcentrés et élus locaux, mais qu'au fond « l'État central est toujours maître du jeu³⁴⁰. »

« De l'État, on redoute toujours de méchantes manœuvres : est-il vraiment prêt à se dessaisir des compétences qui entravent la dynamique de la décentralisation ? La question a permis ces dernières années de multiples variations sur le thème du retour de la tutelle. Principalement agité à propos de la re-centralisation progressive de la fiscalité locale, il a encore beaucoup servi dans les discussions relatives aux effets pervers des contrats de plan³⁴¹.

³³⁸ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 63

³³⁹ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 68.

³⁴⁰ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 68.

³⁴¹ CAILLOSSE J., « La décentralisation, acte moins deux », *Pouvoirs Locaux*, n° 57, 2003, p. 9.

Section 3. Les enseignements tirés de la pratique professionnelle

Chaque jour, dans l'exercice de leurs mandats électifs, les élus créent de la norme. Puis, avec leurs services, ils l'appliquent, la régulent, la contrôlent. Parfois, ils peuvent même chercher à innover. De manière concrète, le maniement du pouvoir normatif par les collectivités territoriales est ainsi intrinsèquement lié à la réalisation des projets qu'ils portent sur leurs territoires. Que l'on se situe avant ou après 2003, il est à noter le caractère très relatif de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre : des contrats de plan aux contrats de territoires, des pactes de relance en pactes pour l'emploi territorial, les interventions croisées des différents partenaires s'effectuent toujours sous la houlette, soit de l'État, soit du niveau supérieur de collectivité territoriale. Nombre d'éléments convergent pour donner à la région un véritable pouvoir d'ordonnancement de la norme, sur les plans politique, juridique puis technique. Notre pratique professionnelle dans chacune des strates des collectivités territoriales, et au sein de diverses collectivités territoriales, nous ont amené à constater que l'exercice du pouvoir normatif par les élus s'exerce naturellement, et avec l'appui des services.

Edicter et mettre en œuvre ces diverses normes exposées ci-dessus ont concrètement permis aux collectivités territoriales pour lesquelles nous avons travaillé d'instaurer de réelles réformes, que ce soit en termes de prérogatives ou d'organisation des services. Les collectivités peuvent ne pas aller à l'extrême de l'utilisation de leur pouvoir normatif, notamment au titre du pouvoir de sanction. Plus de quarante ans après la loi du 2 mars 1982, les grands domaines de compétences des régions sont les transports régionaux de voyageurs, les lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage. Le

développement économique et l'aménagement du territoire, s'ils mobilisent fortement les régions, ne représentent paradoxalement qu'une modeste part de leurs budgets³⁴².

Pour ce qui est des transports, les régions ont été appelées, depuis qu'elles sont devenues des collectivités de plein exercice, à engager des investissements financiers particulièrement significatifs. Comme les décisions en matière de transport relèvent d'un processus de concertation, d'une grande complexité, les régions se sont rajoutées au nombre d'acteurs parmi lesquels figurent les administrations, les élus, les associations, les riverains, les citoyens, les entreprises. Plus qu'une signature, le logo des régions inscrit sur les transports express régionaux (TER) est devenu un symbole. En effet, ces moyens de transport font désormais partie du paysage régional. Les régions n'ont eu de cesse de valoriser ce mode de transport, que ce soit par le subventionnement de lignes déficitaires ou l'amélioration des conditions de voyage, avec notamment des matériels rénovés, des dessertes supplémentaires. Cette démarche a franchi un nouveau seuil en 2002 depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la régionalisation de la SNCF³⁴³. Dans ces conditions, la voie expérimentale choisie pour la mise en œuvre de cette compétence a été un succès. La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), a décidé de la généralisation de l'expérimentation à toutes les régions. Toutes les modifications, inflexions proposées par les régions se traduisent concrètement à un moment par l'exercice d'un pouvoir réglementaire, visible fortement ou non : elle peut prendre la forme d'un débat

³⁴² Entre 5 et 10% des budgets des régions en 2024, selon les définitions retenues et en dehors des transports de voyageurs.

³⁴³ La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs a été mise en place par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

en session, d'une décision, d'un arrêté de financement... même si ce pouvoir est à nuancer sous l'angle juridique.

Les collectivités territoriales disposent du pouvoir de déterminer les règles régissant tant les projets qu'ils souhaitent réaliser que leur fonctionnement interne, l'organisation de leurs services ou le recrutement et la gestion de leur personnel. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 va consacrer l'existence d'un pouvoir normatif local, dont le plus utilisé consiste en l'adoption de délibérations et d'arrêtés³⁴⁴. En outre, ce pouvoir normatif comporte le pouvoir de police, notamment du maire, permet d'édicter et de faire appliquer des mesures réglementaires.

Concrètement, au sein des collectivités territoriales, la mise en œuvre de la norme est tributaire de l'application du pouvoir exécutif local et, par conséquent, de l'action des élus. Ces derniers, détenteurs de ce pouvoir exécutif, raisonnent moins en termes de pouvoir normatif et de compétences que de projets concrets à réaliser.

³⁴⁴ Const., art. 73, al. 3.

§1. Un arsenal important d'outils normatifs à disposition des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales disposent d'un arsenal d'outils normatifs pour conduire leurs politiques et actions locales. Ainsi que le souligne Jean-François Brisson, « la contractualisation permet alors, avec l'assentiment du législateur, de faire prévaloir les arrangements locaux sur la distribution légale³⁴⁵. » Par exemple, une compétence attribuée à l'échelon supérieur pourra en pratique être exercée à un niveau inférieur. Ainsi, en matière d'aide aux entreprises, la compétence sera exercée à l'échelle du bloc communal, dès lors qu'une convention, passée avec la région titulaire de la compétence, le prévoit. Le dispositif relève de la logique des délégations de compétences entre collectivités, également mises en œuvre par voie de convention, et autorisées dans nombre de situations pour permettre soit aux métropoles d'exercer des compétences attribuées à la région ou au département, soit aux départements d'exercer des compétences régionales, soit aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'exercer les compétences du département ou encore aux EPCI de transférer des compétences à un pôle d'équilibre territorial et rural³⁴⁶ (PETR). L'exercice en commun (ou en lieu et place) d'une compétence peut également donner lieu par convention à des prestations de services entre collectivités objet de la coopération³⁴⁷.

³⁴⁵ BRISSON J-F., « Décentralisation et contractualisation », *op.cit.*, p. 2435.

³⁴⁶ Cf. art. L. 5741-1 du CGCT.

³⁴⁷ Cf. art. L. 5111-1 du CGCT.

A. L'intervention d'un conseil départemental dans le domaine de l'économie en sortie de crise du covid-19

En temps de crise ou en sortie de cette dernière, les collectivités territoriales peuvent être amenées à prendre l'initiative d'innover et de recourir à des normes adaptées pour faire face à des situations exceptionnelles. La crise sanitaire de 2020 a été d'une ampleur sans précédent au niveau national. Elle a mis en péril les emplois, a contraint le pouvoir d'achat des familles et des écosystèmes économiques et sociaux. Dans le département de la Drôme, l'impact mesuré à la fin mai 2020 s'élevait ainsi à 100.000 salariés touchés et près de 12.000 dossiers de chômage partiel comptabilisés³⁴⁸. Le conseil départemental, chef de file des solidarités, a souhaité marquer sa présence dans ce contexte difficile. Son action, à la croisée de l'économie et de l'insertion, s'est alors articulée avec les initiatives nationales, régionales et de l'échelon intercommunal.

Dans les limites de la loi NOTRe, le conseil départemental a dès lors souhaité agir de concert avec la Région Auvergne Rhône-Alpes, les intercommunalités, les communes et l'ensemble des acteurs du monde économique, en vue de mobiliser tous les dispositifs légaux permettant de venir en aide aux entreprises touchées par cette crise exceptionnelle, de limiter les suppressions d'emploi et par là même agir en prévention d'un flux inédit d'entrées dans le dispositif du revenu de solidarité active (RSA). En complément des mesures prises par les pouvoirs publics, la Région Auvergne Rhône-Alpes a adopté la mise en œuvre d'un fonds de concours « Région Unie ». Ce dernier permet de collecter la participation des collectivités publiques au titre de trois aides

³⁴⁸ source : DIRRECTE.

spécifiques³⁴⁹. L'idée du conseil départemental de la Drôme a consisté à utiliser une des possibilités offertes par la loi NOTRe, au titre de la compétence touristique. Cette dernière est en effet partagée entre les différents échelons de collectivités territoriales. Maillon essentiel de l'économie locale, notamment pour irriguer l'ensemble du territoire, les entreprises touristiques se trouvent aujourd'hui fragilisées.

Dans ce contexte, afin de préserver les emplois, de soutenir les filières d'excellence, de protéger les familles et de garantir la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire drômois, le conseil départemental de la Drôme a proposé d'abonder le fonds « Région Unie » à hauteur de 2 millions d'euros. Lors du comité interministériel du tourisme (CIT) du 14 mai 2020, le Premier ministre a pu rappeler dans son intervention que « le tourisme faisait probablement face à la pire épreuve de son histoire moderne, alors même que c'est un des fleurons de l'économie française, son sauvetage est donc une priorité nationale³⁵⁰. » Avec près de deux millions d'emplois directs et indirects en France, le tourisme représente en 2020 près de 8% de la richesse nationale. Il a été la filière la plus touchée par le contexte du Covid-19 puisque 95% des hôtels français ont été fermés et la quasi-totalité du secteur a eu recours au chômage partiel. L'État a

³⁴⁹ Aide n°1 : « tourisme/hôtellerie/restauration » : subventions tourisme hôtellerie restauration (entreprises et associations) pour un montant maximum de 5.000 € par bénéficiaire ;

Aide n°2 : « microentreprises et associations » : avances remboursables à taux nul pour les microentreprises et associations employeuses et coopératives n'ayant pu bénéficier d'un soutien suffisant par le biais des dispositifs d'aides en vigueur, d'un montant de 3.000 à 20.000 € ;

Aide n°3 « agriculture et agroalimentaire » : subventions aux agriculteurs, petites et moyennes entreprises exerçant une activité de production, de commercialisation ou de transformation de produits agricoles.

³⁵⁰ Cf. le dossier de presse du comité interministériel du tourisme du 14 mai 2020 (economie.gouv.fr).

accordé à ce secteur 6,2 milliards d'euros de prêts garantis par l'État, à destination de 50.000 entreprises de ce secteur ; ce qui a représenté près du dixième du total des prêts garantis.

Ramené à l'échelle d'un département, le tourisme drômois représente alors 7.000 emplois salariés permanents, 200 millions d'euros de consommation touristique dans le département avec, sur une année, près de 1,7 million de visiteurs accueillis dans les sites touristiques drômois. Les acteurs drômois publics et privés du tourisme ont été associés à la réflexion sur la mise en œuvre d'une réponse adaptée visant à contribuer au rebond économique en valorisant un territoire et privilégiant des retombées économiques directes sur les acteurs locaux. En cohérence avec la démarche d'attractivité, la possibilité de renforcer l'action de la région en faveur du tourisme est une réelle opportunité pour les acteurs qui saluent à l'unanimité une initiative. Il est proposé de doter un fonds départemental pour la mise en œuvre d'une mesure incitative « Pass Drôme » d'une valeur unitaire de 50 €, en partenariat avec l'UMIH, les Campings de la Drôme, les Gîtes de la Drôme, la chambre de commerce et d'industrie (CCI), la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA), la chambre d'agriculture de la Drôme pour renforcer le consommateur local en Drôme. Ce fonds est amorcé par le conseil départemental de la Drôme, avec une contribution d'un million d'euros en dépenses de fonctionnement, versée sous forme de subvention à l'agence de développement touristique (ADT) chargée de porter l'action. Les acteurs publics et privés peuvent également contribuer à une bonification du « Pass Drôme³⁵¹. »

³⁵¹ Conseil départemental de la Drôme, réunion du 22 juin 2020, délibération n° 7737 - Participation au fonds de région unie sur l'économie et le tourisme – hébergement et fonds départemental d'actions incitatives dans le contexte du covid-19.

Toutefois, cette délibération fera l'objet d'une lettre du préfet de département, au titre du contrôle de légalité, demandant expressément au conseil départemental de concentrer ses moyens financiers sur ses compétences propres. En effet, depuis la loi NOTRe, le développement économique ne fait plus partie des compétences des conseils départementaux³⁵². Le risque d'une saisine du tribunal administratif par le préfet sur cette délibération a nécessité que les services conseillent à la présidente du conseil départemental de prendre l'attache du président du conseil régional afin que celui-ci puisse s'assurer, au titre du contrôle de légalité exercé sur le conseil régional, de la validation du dispositif régional ; cette validation régionale pouvant laisser présager d'un contrôle de légalité « bienveillant » au niveau départemental.

Au regard du contexte inédit dans le cadre duquel la décision avait été prise par le conseil départemental de la Drôme, ce dispositif d'aide aurait notamment pu être assimilé à une aide indirecte « libre », qui n'est ni interdite ni objet de réglementation. La reconnaissance de ce type d'aide a d'ailleurs été validée par le Conseil d'État³⁵³ à la condition toutefois que ladite aide soit justifiée par des fins d'intérêt général et assortie d'une contrepartie suffisante.

³⁵² Cf. mail du 7 mai 2020 à 19.27 du directeur général des services du conseil départemental de la Drôme à la présidente du conseil départemental de la Drôme portant sur le « cadre d'intervention des collectivités en faveur des entreprises ».

³⁵³ CE, Sect., 3 novembre 1997, n° 169473, *Commune de Fougerolles*, Rec 391.

B. Les modalités de gestion d'un équipement aéroportuaire départemental

Le conseil départemental de la Marne est propriétaire du site abritant l'aéroport de Vatry, ouvert en 2000. Depuis sa création en 1994 et jusqu'à la fin de l'année 2024, la plateforme aéroportuaire de Vatry a représenté une dépense en euros courants de 310 millions d'euros, investissements et fonctionnements confondus, dont 250 millions d'euros financés par le conseil départemental de la Marne. L'année 2023 a été particulièrement contrastée pour le fret, avec une activité faible durant les trois premiers trimestres et un rebond d'activité au quatrième trimestre. En faisant l'hypothèse de résultats équilibrés de l'EPGAV, le conseil départemental de la Marne va devoir financer, d'une part, plus de 13 millions d'euros, tant en investissement qu'en fonctionnement confondus, sur l'aéroport pour les trois années 2024-2026 et, d'autre part, 110 millions d'euros pour la ZAC 3, principalement sur les années 2025 à 2027.

Suite aux différentes réformes des compétences des collectivités territoriales, et en particulier les dispositions de la loi NOTRe, les conseils départementaux ne disposent plus de la clause de compétence générale ni de la compétence en matière de développement économique ou encore d'urbanisme. Toutefois, le conseil départemental de la Marne est propriétaire du site abritant l'aéroport de Vatry, créé en 2000. Le département s'est engagé historiquement sur la création de ZAC à proximité du domaine public aéroportuaire précité. Deux ZAC sont d'ores et déjà opérationnelles. Une troisième est à l'étude, le conseil départemental étant propriétaire de l'assiette foncière du périmètre envisagé. Or, la réforme zéro artificialisation nette ou ZAN est venue remettre en cause ce projet initié par l'ensemble des collectivités territoriales du secteur.

En effet, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite climat et résilience, fixe l'objectif de « zéro artificialisation nette des sols » en 2050, et avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers

(ENAF) pour la période 2021-2031, par rapport à la décennie précédente. Cette loi a été corrigée par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux et par plusieurs textes d'application³⁵⁴.

La trajectoire de sobriété foncière du ZAN doit être déclinée, sous le contrôle des préfets, dans les documents de planification régionale et les documents d'urbanisme tels que les schémas régionaux SRADDET, SDRIF³⁵⁵, SAR³⁵⁶ ou autres PADDUC³⁵⁷. Ces derniers doivent également intégrer et territorialiser cet objectif dans le délai d'un an après la publication des décrets d'application précités. Au niveau du bloc communal, les SCoT, PLU(i) et cartes communales doivent être mis en compatibilité avec les objectifs dans les prochaines années³⁵⁸.

³⁵⁴ Et notamment déclinée dans les décrets suivants :

- décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols ;
- décret n° 2023-1097 du 27 novembre 2023 relatif à la mise en œuvre de la territorialisation des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols ;
- décret n° 2023-1098 du 27 novembre 2023 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement de la commission régionale de conciliation sur l'artificialisation des sols.

³⁵⁵ Schéma directeur de la région Ile-de-France, arrêté par le conseil régional le 12 juillet 2023.

³⁵⁶ Schéma d'aménagement régional de la Réunion.

³⁵⁷ Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

³⁵⁸ Respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

Depuis 2019³⁵⁹, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Châlons-en-Champagne, regroupant trois intercommunalités, reconnaît dans l'aéroport de Vatry un équipement correspondant à une offre extraterritoriale à vocation régionale et nationale, dont il restait des surfaces libres dans le cadre du périmètre initial du projet d'intérêt général (PIG). Ces surfaces de réserve foncière de la ZAC ne sont pas concernées par ces contingences. Or, dans le cadre de cette réglementation du zéro artificialisation nette³⁶⁰, l'enveloppe d'artificialisation proposée au titre du SCoT de Châlons-en-Champagne pour la période 2021-2030, serait limitée à 180 ha. Au-delà, la spécificité du pôle économique de l'aéroport de Vatry d'importance régionale, voire nationale, n'a pas été prise en compte, à ce stade, dans les enveloppes proposées. De plus, aucune surface d'extension n'a été retenue par le SRADDET Grand-Est, alors que le projet de création de cette ZAC de plus de 360 ha est très avancé. Ces dispositions nationales sont venues remettre en question la faisabilité même de cette nouvelle ZAC ainsi que l'ensemble des décisions d'ores et déjà adoptées au niveau local sur ce sujet.

³⁵⁹ Comité syndical, Pôle d'équilibre Territorial et Rural du Pays de Châlons-en-Champagne, délibération n°240, du 8 octobre 2019 ayant pour objet l'approbation du SCOT de Pays de Châlons-en-Champagne.

³⁶⁰ Il est à noter que, en mars 2025, une proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (TRACE) a été déposée au Sénat. Elle vise à assouplir les contraintes du ZAN.

§2. Les limites au maniement de l'outil normatif

Deux illustrations peuvent servir d'exemples à cette limite du maniement de l'outil normatif : le règlement intérieur d'un conseil départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap et le règlement départemental d'aide sociale.

A. Le règlement intérieur d'un conseil départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap

Dans le cadre du pouvoir normatif dont il dispose, le conseil départemental de la Marne a adopté le règlement intérieur départemental des transports³⁶¹. Ce règlement régit les règles et les modalités du transport scolaire adapté pour les élèves et étudiants en situation de handicap. Il est élaboré conformément à la réglementation en vigueur, et notamment le Code général des collectivités territoriales (CGCT), le Code des transports³⁶², la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Code de la route³⁶³.

Le Département a en effet pour obligation légale la prise en charge du surcoût financier des transports scolaires lié au handicap des élèves et étudiants domiciliés dans le

³⁶¹ Conseil départemental de la Marne, séance plénière du vendredi 1^{er} juillet 2022, rapport n° SE22-07-IV-02 : mise à jour du règlement intérieur départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap.

³⁶² Cf. notamment l'art. R. 3111-24.

³⁶³ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF*, n°0036, 12 février 2005.

département. Il est le décideur de la mise en place ou non du transport adapté. Son rôle est donc de proposer la meilleure solution de transport en fonction des besoins de chaque élève ou étudiant.

Par une requête en référé enregistrée au greffe du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le 5 décembre 2023, M. X, a sollicité la suspension de la décision en date du 4 octobre 2023 par laquelle le Président du conseil départemental a rejeté son recours administratif préalable obligatoire à l'encontre de la décision du 22 août 2023, rejetant sa demande tendant à ce que son enfant puisse bénéficier d'un transport scolaire adapté. Le transport adapté avait été refusé en raison du règlement intérieur prévoyant, notamment, une distance minimale de 2 km afin de pouvoir bénéficier d'un transport adopté, le requérant vivant à moins de 1 km de l'établissement scolaire de son enfant. M. X sollicitait également que le tribunal enjoigne au conseil départemental de lui accorder un transport scolaire adapté, dans un délai de huit jours à compter de l'ordonnance à intervenir, ainsi que la condamnation du conseil départemental à lui verser une somme de 2.000 €³⁶⁴.

Le tribunal a suspendu l'exécution de la décision et a enjoint au conseil départemental de fournir un transport adapté pour la fille de M.X, dans un délai de quinze jours. Par ailleurs, le juge a également condamné le Département au paiement d'une somme de 1.500€³⁶⁵, sous réserve que l'avocate du requérant renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État. Le rapporteur public a proposé au

³⁶⁴ Au titre de l'article L. 761-1 du code des juridictions administratives (CJA).

³⁶⁵ Au titre de l'article L. 761-1 du CJA et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

tribunal de procéder à l'annulation de la décision de refus de transport adapté, d'enjoindre à l'administration de fournir le transport adapté pour l'année scolaire 2023-2024 et de condamner le conseil départemental au paiement de la somme de 1.500 €³⁶⁶.

Le rapporteur public a pointé l'illégalité du règlement intérieur en ce qu'il fixe une distance minimale de prise en charge au titre du transport adapté. Il précise que le conseil départemental ne peut, au titre de son pouvoir de réglementation, que fixer le montant de sa participation aux frais de prise en charge. Il sous-entend, par ailleurs, qu'une prise en charge uniquement financière serait adaptée sur les distances courtes, telles qu'inférieure à 2 kilomètres. Il considère que le handicap est justifié et que l'enfant ne pourrait pas utiliser les transports en commun, même sur une courte distance. Le jugement définitif est intervenu en mars 2024³⁶⁷.

La position du ministère public a été validée par le juge qui a considéré que la situation de Mme X remplissait les conditions³⁶⁸ ouvrant droit à une prise en charge des frais de transport scolaire par le département. Dès lors, le président du conseil départemental ne pouvait justifier son refus de lui accorder une telle prise en charge en se fondant sur le fait que le domicile de Mme X était situé à moins de deux kilomètres de son établissement, en application de l'article 2 du règlement départemental du transport des élèves et étudiants en situation de handicap, une telle condition ne résultant pas

³⁶⁶ Selon les dispositions de l'art. L. 761-1 du Code des juridictions administratives.

³⁶⁷ TA Châlons-en-Champagne, 15 mars 2024, n° 2302810.

³⁶⁸ Énoncées à l'article R. 3111-24 du code des transports.

des dispositions précitées du code des transports, le département de la Marne ne pouvant pas légalement fixer des conditions plus restrictives. Par suite, en édictant les décisions en litige, le président du conseil départemental de la Marne avait fait application de dispositions réglementaires illégales et commis une erreur d'appréciation.

Le conseil départemental de la Marne a dû modifier, par délibération du 17 mai 2024, son règlement intérieur des transports en supprimant la condition de distance de 2km et définissant un nouveau barème de financement des frais kilométriques.

B. Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS)

Conséquence directe des lois de 1983³⁶⁹ relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, la collectivité départementale est dotée d'un pouvoir normatif en matière d'action sociale. Ce pouvoir, réglementaire, se concrétise par l'adoption d'un règlement départemental d'aide sociale (RDAS) en faveur des personnes âgées et handicapées.

Le Code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit³⁷⁰ que chaque conseil départemental adopte son règlement départemental d'aide sociale (RDAS) vient

³⁶⁹ Il s'agit de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³⁷⁰ L'article L. 121-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que le conseil départemental, chef de file de l'action sociale et médico-sociale, adopte un règlement

compléter, préciser ou améliorer les dispositifs d'aides sociales législatifs ou réglementaires. Sa valeur normative est inférieure au Code de l'action sociale et des familles qu'il doit respecter, sauf lorsqu'il apporte des conditions de prise en charge plus favorables aux usagers.

Acte normatif qui sert de base juridique aux décisions individuelles, le règlement départemental d'aide sociale définit ainsi les règles selon lesquelles sont accordées les prestations légales et facultatives à la charge du département. Les limites à l'exercice du pouvoir normatif autonome des conseils départementaux proviennent du fait que les prestations en faveur des personnes âgées ou handicapées font l'objet de textes nationaux particulièrement précis et d'une jurisprudence relativement abondante. Elles conduisent à ce que la gestion des prestations des conseils départementaux soit presque exclusivement réalisée sur la base du Code de l'action sociale et des familles (CASF) et non plus du règlement départemental d'aide sociale (RDAS).

A titre d'illustration, le dernier règlement départemental d'aide sociale (RDAS) du conseil départemental de la Marne a été rédigé puis adopté en 2019. Il organise notamment l'attribution des prestations sociales de la responsabilité du conseil départemental de la Marne à destination des publics âgés et handicapés, et concerne plus de 13.700 marnais. Chaque année, plus de dix mille actes réglementaires individuels sont édictés par le conseil départemental de la Marne pour ces prestations, sur la base du Code de l'action sociale et des familles et du règlement départemental

départemental d'aide sociale qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale du département.

d'aide sociale. Ce règlement constitue donc le document de référence pour les conditions d'attribution de toutes les prestations sociales légales et facultatives du Département. Il s'impose à tous, à la fois comme référence du cadre légal de l'aide départementale et comme un guide pratique, en soutien de l'exercice des professionnels ou pour éclairer les personnes bénéficiant d'une aide sociale départementale. Le règlement départemental d'aide sociale est également un outil d'information de la collectivité territoriale pour tous ses partenaires tels que les associations, les établissements et services sociaux et médico-sociaux, les centres communaux d'action sociale.

Concrètement, pour ce qui est du règlement départemental d'aide sociale (RDAS) du conseil départemental de la Marne, 21 de ses 220 articles qui le composent comportent des dispositions potentiellement plus favorables pour les bénéficiaires, à partir de marges de manœuvre laissées par la loi au conseil départemental. Trois exemples en attestent.

Le premier exemple concerne le recours en récupération, au titre des aides à domicile (aide-ménagère ou allocation représentative de service ménager). Le RDAS du conseil départemental de la Marne prévoit que « en cas de donation supérieure à 15.250 euros, le recours est exercé, sur les donataires, simultanément à l'attribution de la prestation sollicitée jusqu'à concurrence de la valeur des biens donnés par le bénéficiaire de l'aide sociale, appréciée au jour de l'introduction du recours, déduction faite, le cas échéant, des plus-values résultant des impenses ou du travail du donataire³⁷¹. » Au contraire, le Code de l'action sociale des familles dispose que, « en cas de donation, le recours est exercé jusqu'à concurrence de la valeur des biens donnés par le bénéficiaire de l'aide

³⁷¹ Cf. art. II-1-10 du RDAS du conseil départemental de la Marne.

sociale, appréciée au jour de l'introduction du recours, déduction faite, le cas échéant, des plus-values résultant des impenses ou du travail du donataire ³⁷². »

Le deuxième exemple a trait à l'obligation alimentaire pour les accueils en établissement médico-social. Le principe³⁷³ est que « les enfants doivent des aliments à leurs père et mère et aux autres ascendants qui sont dans le besoin ». Les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. La dette alimentaire est incessible et insaisissable. En cas de désaccord, il appartient au seul juge aux affaires familiales d'effectuer entre les personnes tenues à l'obligation alimentaire, la répartition de la charge globale. Sont tenus à l'obligation alimentaire, les enfants envers leurs père et mère dans le besoin et réciproquement. Il en est de même, d'une manière générale, pour les ascendants et les descendants en ligne directe entre eux, quel que soit le degré de parenté ainsi que le conjoint vis à vis de son époux. Néanmoins, le conseil départemental de la Marne ne sollicite les petits-enfants que lorsque l'enfant créant le lien est décédé.

Le troisième exemple concerne les aides à la vie partagée dans un habitat inclusif. Le cadre juridique est celui de la loi du 23 novembre 2018³⁷⁴ portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), qui a donné une définition à

³⁷² Cf. art R. 132-11 du code de l'action social et des familles.

³⁷³ Cf. art. 205, 206, 207 et 208 du Code civil.

³⁷⁴ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, *JORF*, n°0272, 24 novembre 2018.

l'habitat inclusif au sein du Code de l'action sociale et des familles (CASF). De son côté, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2021 a donné la possibilité aux conseils départementaux volontaires de créer une nouvelle prestation individuelle intitulée l'aide à la vie partagée (AVP)³⁷⁵.

Au conseil départemental de la Marne, l'aide à la vie partagée est une aide individuelle concourant à solvabiliser les personnes faisant le choix d'habiter dans un habitat reconnu habitat inclusif par le conseil départemental. L'aide est destinée à financer l'animation, la coordination du projet de vie sociale et partagée ou encore la régulation du « vivre ensemble », à l'intérieur comme à l'extérieur de l'habitat (entourage, voisinage, services de proximité). Elle n'a pas vocation à financer l'accompagnement individuel de la personne pour la réalisation des actes de la vie quotidienne (aide à l'autonomie et surveillance), ni le suivi des parcours individuels ou la coordination des interventions médico-sociales³⁷⁶.

Les personnes pouvant bénéficier de l'aide à la vie partagée sont : les personnes handicapées, sans limite d'âge, qui bénéficient d'un droit(s) ouvert(s) à la maison départementale des personnes handicapées (MDPH)³⁷⁷ ou d'une pension d'invalidité, et sans condition de ressources ; les personnes âgées de plus de 65 ans relevant de la classification des usagers en fonction de leurs ressources, de leurs ressources et de leur situation de santé, sans condition de ressources.

³⁷⁵ Cf. l'art. 34 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2021, codifié à l'art. 281-2-1 du CASF.

³⁷⁶ Cf. art. II-16-1 du RDAS du conseil départemental de la Marne.

³⁷⁷ Il s'agit de l'allocation adulte handicapé (AAH), la prestation de compensation de handicap (PCH), la reconnaissance de la qualification de travailleur handicapé (RQTH).

L'aide est ouverte de plein droit si les trois conditions cumulatives sont remplies : la personne relève des publics cités ci-dessus ; la personne a pour domicile principal un habitat reconnu habitat inclusif par le Département dans le cadre d'une convention spécifique signée avec un porteur de projet de vie partagée ; la personne s'engage formellement à participer et contribuer au projet de vie sociale et partagée, de respecter les règles de vie commune et de s'impliquer dans les prises de décision collectives.

Le montant de l'aide versée est déterminé dans la convention signée entre le Département et la personne morale porteuse du projet partagé. Il est identique pour tous les habitants au sein d'un même habitat. Le montant de l'aide à la vie partagée défini par le Président du conseil départemental dans le cadre de son conventionnement avec les porteurs de vie partagée s'établit, en 2024, entre 2.000€ et 10.000€ par an et par logement reconnu dans l'habitat inclusif. Le montant est modulable en fonction de critères structurels tenant au public concerné, du nombre de logements, du nombre de professionnels et de leur qualification, de la richesse et de la diversité des ressources locales ainsi que l'existence d'autres financements³⁷⁸.

³⁷⁸ Cf. Art. II-16-3 du RDAS du conseil départemental de la Marne.

§3. Le nécessaire devoir d'alerte des services sur les risques d'illégalité

Deux exemples sont proposés :

- celui de la volonté de la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône de participer financièrement aux dépenses liées à l'accueil d'une course de Formule-1 sur le circuit automobile du Castellet (Var),
- celui de la volonté du président du conseil départemental de la Marne d'apporter une garantie d'emprunt à une SEM dans le domaine du tourisme.

A. La participation d'un conseil départemental à un Groupement d'intérêt public (GIP).

En 2016, dans le cadre de la candidature du circuit du Castellet à l'organisation du Grand Prix Formule 1 de France, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a initié la création d'un groupement d'intérêt public (GIP). La mission de ce dernier est de mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers, techniques et commerciaux pour soutenir cette candidature et promouvoir chacune des cinq éditions de l'événement. La convention constitutive du GIP « Grand Prix de France - Le Castellet » a été approuvée par arrêté préfectoral du 9 janvier 2017. La constitution en GIP permet d'associer des personnes morales de droit public et de droit privé en vue d'exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. Outre les deux membres fondateurs que sont la Région PACA et la société gérante du circuit, les collectivités et établissements publics suivants se portent candidats à l'adhésion au groupement : la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée, le département du Var, la Métropole Nice Côte d'Azur, la chambre de commerce et d'industrie de Région, la chambre de commerce et d'industrie du Var, la communauté d'agglomération du Sud Sainte Baume, la Métropole Aix-Marseille-Provence.

En 2017, le président du conseil régional PACA sollicite la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône pour que le conseil départemental des Bouches-du-Rhône adhère au GIP. Les services ont cherché à apporter les éléments juridiques démontrant les risques de prendre une décision manifestement illégale, *via* l'adhésion et le financement du conseil départemental à un groupement d'intérêt public (GIP) en dehors de ses compétences, de son territoire et avec, au final, les conséquences possibles de cette production de norme réglementaire illégale³⁷⁹.

Au regard des compétences du conseil départemental, il est apparu qu'il était particulièrement difficile de pouvoir intervenir en la matière puisque, d'une part, le circuit du Castellet est localisé dans le département voisin du Var et, d'autre part, la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale pour les départements. De ce fait, elle a circonscrit plus strictement les compétences qu'ils pouvaient désormais exercer.

Certes, il serait possible de trouver un intérêt départemental à cette participation si un lien particulier existait entre ce circuit et le conseil départemental des Bouches-du-Rhône. Le conseil départemental « règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue³⁸⁰. » Cependant, si le conseil départemental est compétent en matière de sport et de tourisme³⁸¹, il n'est

³⁷⁹ Note de Jean-Luc Bœuf, directeur général des services du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, à Mme Martine Vassal, Présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône, du 25 octobre 2017, sur le groupement d'intérêt public Le Castellet.

³⁸⁰ Cf. article L. 3211-1 du CGCT.

³⁸¹ Cf. article L. 1111-4 du CGCT.

en revanche pas compétent en matière de formation ni d'aide économique, compétences sur lesquelles la Région s'est principalement fondée pour appuyer sa participation au GIP. Par ailleurs, dans un arrêt du 16 juin 1997³⁸², le Conseil d'État a indiqué « qu'en l'absence, entre le département de l'Oise et la commune de Colombey-les-Deux-Églises, d'un lien particulier qui serait de nature à justifier la participation de ce département à une telle opération, celle-ci ne saurait être regardée comme relevant d'un intérêt départemental pour le département de l'Oise. »

Pour ce qui est de la nature et du régime juridique du GIP, la loi du 17 mai 2011³⁸³ de simplification et d'amélioration de la qualité du droit précise qu'un groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. La même loi précise que la convention constitutive du GIP prévoit notamment les règles de détermination des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des engagements de celui-ci, ainsi que les règles concernant l'administration, l'organisation et la représentation du groupement. En l'espèce, le Département pourra déterminer librement du montant de sa contribution aux charges du GIP.

Les risques juridiques du dispositif proposé ont alors été pointés par les services du conseil départemental avec, notamment, l'adhésion à une structure existante pour une durée incompressible et minimale de 3 ans. En raison du caractère lucratif du dispositif

³⁸² CE, 3 / 5 SSR, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, n° 170069, publié au recueil Lebon.

³⁸³ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF*, n° 0115, 18 mai 2011.

et la très grande difficulté pour le conseil départemental d'être un véritable partenaire de ce projet, il est apparu que :

- Premièrement, l'adhésion à une structure déjà existante empêche de disposer des leviers dont on dispose généralement lorsque la structure est en cours de constitution. Le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, en devenant membre du GIP Le Castellet, a dû signer la convention constitutive telle qu'approuvée par le Préfet ;
- Deuxièmement, le délai d'engagement du conseil départemental est de trois exercices budgétaires *a minima*. Il convient d'attirer l'attention sur le caractère contraignant de l'article 2.3 de la convention constitutive du GIP, qui stipule que « chaque membre du GIP ne peut s'en retirer qu'à l'expiration de chaque période de trois exercices budgétaires, à condition d'avoir notifié son intention en ce sens au plus tard six mois avant la fin de la période triennale considérée [...] ». Le conseil départemental, s'il acquiert la qualité de membre, ne pourra, de ce fait, pas s'en retirer avant trois ans ;
- Troisièmement, les membres du GIP ne disposent pas de droits acquis quant à leur visibilité sur les éléments de communication ainsi que le précise, à son article 26. Le Département ne pourra ainsi pas imposer de faire figurer son logo, sa participation financière, sur les éléments de communication du GIP Le Castellet.

Le risque lié au caractère lucratif que pourrait avoir l'activité du GIP est triple :

- Tout d'abord, un GIP doit être constitué dans un but non lucratif. En effet, l'article 98 de la loi n° 2011-525 précise qu'au sein du GIP, « ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif ». Il convient de souligner que le GIP est constitué également avec une société, qui gère également le circuit Paul Ricard, société dont le président est une holding enregistrée à l'Ile Maurice.

- En outre, l'objet du GIP, dans la convention constitutive du GIP telle qu'adoptée par la Région (article 4), est notamment de « encadrer, mettre en œuvre et promouvoir une candidature crédible à l'organisation et la promotion d'un Grand Prix de Formule 1 sur le circuit du Castellet, puis de promouvoir et superviser l'organisation annuelle de chaque édition de l'événement ». Or, nécessairement, ces activités, qui constituent précisément l'objet du GIP, ne seront pas réalisées dans un but non lucratif. Par ailleurs, le Département ne peut plus apporter d'aide, même indirecte, à une entreprise. En adhérant au GIP, il ne peut être exclu que le conseil départemental puisse être considéré comme apportant une aide à une société privée, qui, du fait de l'existence du GIP, verrait son activité élargie.
- Enfin, la même loi de 2011³⁸⁴ prévoit que « les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public doivent détenir ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants. » Aussi, est-il toujours possible que les personnes morales de droit privé détiennent soit plus de la moitié du capital, soit plus de la moitié des voix des organes délibérants, et ainsi prennent un rôle prépondérant qui pourrait s'éloigner du but « non lucratif » imposé aux GIP. Trois années plus tôt, une autre interrogation des services du département résidait dans la composition même du groupement d'intérêt public. En effet, aux côtés des collectivités territoriales comme la région ou

³⁸⁴ Art. 103 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *op. cit.*

le département du Var, la société, qui possède et exploite le circuit, dispose également d'une part, modeste, du capital. « En adhérent au GIP, il ne peut être exclu que le département puisse être considéré comme apportant une aide à la SAS X qui, du fait de l'existence du GIP, verrait son activité élargie », craignaient alors les services du département.

Au final, la présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône a demandé à la commission permanente du conseil départemental de voter, le 15 décembre 2017³⁸⁵, sur fond d'accords politiques avec le président du conseil régional de PACA, Christian Estrosi, et son successeur à la tête de la région, Renaud Muselier, une délibération actant la participation du conseil départemental des Bouches-du-Rhône au Groupement d'intérêt public (GIP) Le Castellet, organisateur de l'événement, assortie d'une subvention de 500.000 euros par an sur trois ans.

Le rapport présenté par la Présidente du conseil départemental précise que « l'organisation sur le circuit Paul Ricard, aux frontières du département des Bouches-du-Rhône, d'un Grand Prix de France de Formule 1 est un événement qui va générer un réel impact pour le territoire départemental. Les Grands Prix de Formule 1 comptent parmi les événements sportifs les plus médiatisés au monde et c'est toute la Provence *a minima* qui en tirera un bénéfice d'image. » Par ailleurs la fréquentation d'un tel événement, estimée à 80.000 personnes, va générer des retombées importantes pour les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration. Compte tenu de l'engagement du département des Bouches-du-Rhône en faveur de l'attractivité internationale du

³⁸⁵ Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, commission permanente, délibération n°171 du 15 décembre 2017 ayant pour objet l'adhésion du département au groupement d'intérêt public « Grand Prix de France - Le Castellet ».

territoire et du développement touristique, un tel événement est considéré comme une opportunité. A l'instar des événements d'envergure mondiale qui ont touché la Provence, tels la coupe du Monde de football de 1998, la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture en 2013, la mobilisation de l'ensemble des collectivités concernées apparaît comme un facteur clé de succès. Considérant ces points, « il est proposé d'adhérer au GIP « Grand Prix de France – Le Castellet » qui constitue un vecteur d'engagement des acteurs public en faveur de cet événement. »³⁸⁶ L'intérêt du département dans l'opération est pourtant évoqué de manière très succincte. Il y est simplement fait mention du fait que le circuit Paul-Ricard se situe « aux frontières du département des Bouches-du-Rhône », et que le grand prix de France va « générer un réel impact pour le territoire départemental. »

Finalement, le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, après trois exercices, a décidé de quitter le GIP, dans une délibération votée le 24 juillet 2020³⁸⁷. Là encore, le texte ne fait nullement mention d'éléments précis sur l'impact pour le territoire mais évoque seulement des « retombées importantes pour les professionnels de l'hôtellerie et de la restauration ». « L'événement ayant trouvé son public et consolidé son modèle économique, le maintien de la participation du département des Bouches-du-Rhône, au-delà de cette phase essentielle de relance, ne semble plus légitime », expliquera la

³⁸⁶ Cf. le rapport n° 171- réunion de la commission permanente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône du 15 décembre 2017, p. 1.

³⁸⁷ Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, commission permanente, délibération n°25 du 24 juillet 2020 ayant pour objet le retrait du département du GIP « Grand Prix de France - Le Castellet ».

présidente du conseil départemental, dans le rapport annexé à la délibération, pour justifier la fin de la participation au GIP.

B. La garantie d'emprunt d'un conseil départemental à une SEM

Née il y a presque un siècle en France, l'économie mixte a connu un essor important ces dernières années ³⁸⁸, principalement dans les secteurs économiques du tourisme, de l'aménagement, de l'énergie, du logement et du développement économique.

Le secteur de l'économie touristique génère, à l'échelle du Grand Est, plus de 100 000 emplois et de 6,4 milliards de dépenses³⁸⁹. Aussi, la Région Grand Est a décidé de compléter ses dispositifs classiques d'intervention par un nouvel outil d'intervention en matière d'hébergements touristiques, la société d'économie mixte Foncière Tourisme Grand Est (FTGE) constituée en juillet 2023 en association avec la Caisse des Dépôts et Consignations et la Caisse d'Épargne et de Prévoyance Grand Est Europe. Dès sa constitution, la SEM Foncière Tourisme Grand Est a souhaité engager un projet de construction d'un hôtel 4 étoiles de 80 chambres sur les rives du lac du Der à Giffaumont-Champaubert et sollicité pour ce faire le concours du Département de la Marne en vue d'obtenir une garantie d'emprunt. Les services financiers et juridiques du conseil départemental ont étudié la faisabilité de ce projet.

³⁸⁸ 887 SEM recensées en France, <https://www.lesepl.fr/la-societe-deconomie-mixte.fr>, consulté le 20 janvier 2025.

³⁸⁹ Note de présentation de la société d'économie mixte foncière tourisme Grand Est constituée en juillet 2023.

L'analyse réalisée par le conseil départemental de la Marne a mis en avant qu'il n'est pas admis par la réglementation en vigueur la possibilité pour un conseil départemental de pouvoir se porter garant d'un prêt contracté par un porteur de projet privé pour un hôtel de tourisme ou pour aider directement une activité économique en ce domaine. Le conseil régional n'ayant pas la même approche juridique, l'éclairage de l'État a été sollicité *via* une saisine du contrôle de légalité par le conseil régional Grand Est.

Ainsi, après avoir repris l'analyse du conseil départemental de la Marne sur les limites effectivement fixées à un conseil départemental en la matière, le contrôle de légalité a mis en avant que ces dispositions ne régissent que des garanties accordées aux personnes morales de droit privé. Il a également considéré qu'il « semble envisageable que le département, tant sur la base des articles L. 3231-1 et suivants du CGCT qu'en raison de sa compétence tourisme, puisse intervenir en garantie d'un prêt porté par la SEM Foncière tourisme³⁹⁰. » Les garanties entre personnes publiques ne relèvent en effet pas de ces dispositions restrictives. Toutefois, il est à noter que le projet consiste à garantir une SEM, par définition une société anonyme de droit privé, et non le conseil régional. La présentation de la SEM jointe à l'appui de demande de subvention, précise d'ailleurs expressément, en son article 3 que « la SEM Foncière Tourisme Grand-Est est une personne morale. Elle relève du régime applicable aux sociétés anonymes et donc du droit commercial. »

³⁹⁰ Mail du SGARE Grand-Est en date du 5 novembre 2024.

Au final, le contrôle de légalité de la Préfecture de Région Grand Est a néanmoins validé ce principe, la possibilité d'intervention du conseil départemental en la matière, sous réserve toutefois « de l'interprétation du juge, du contrôle de légalité qui sera exercé par le préfet de la Marne sur la délibération éventuellement adoptée par l'assemblée, de la production d'éléments plus complets quant au montage financier envisagé ». Sur cette base, le Président du conseil départemental de la Marne a proposé au vote des élus départementaux³⁹¹ d'apporter cette garantie.

L'ensemble des constats opérationnels et pratiques évoqués dans les développements ci-dessus font référence au processus de la norme prise par les collectivités, depuis sa création jusqu'à son contrôle, en passant par son application et sa régulation. Ils permettent de qualifier la façon dont la norme est mise en œuvre en pratique dans les collectivités territoriales et ainsi de faire ressortir différentes catégories de normes et les grandes tendances relatives à ces normes.

Il convient désormais d'analyser plus spécifiquement la notion de norme, son évolution historique, l'état du droit actuel, et l'avenir de la norme au sein des collectivités territoriales. A titre liminaire, le constat est celui d'une complexification de la norme, dans sa définition et dans son usage. En effet, les collectivités territoriales entretiennent aujourd'hui des rapports de coopération avec les autorités déconcentrées, à l'image du couple formé par le maire et le préfet rappelé pendant la période de Covid-19. Le pouvoir normatif local aurait tendance à s'inscrire dans une logique de « réassurance » auprès de l'État territorial, en devant chercher une validation de certaines de ses

³⁹¹ Département de la Marne, commission permanente, délibération n°CP24-12-C-07-DE du 6 décembre 2024.

décisions, *via* le contrôle de légalité. La jurisprudence ne permet toutefois pas de solutions certaines qui permettraient de situer les rapports entre les deux pouvoirs normatifs sur des principes de droit clairs et constants.

Dans ces conditions, l'État territorial a également cherché à diversifier ses interventions, notamment *via* la création de nombreuses structures, telles que les agences régionales de santé (ARS), et cela participe de la complexification de l'exercice du pouvoir normatif local. Dans le prolongement de l'objectif actuel de simplification normative³⁹², les collectivités territoriales tentent également aujourd'hui elles aussi de simplifier les normes applicables. De nombreux élus locaux restent réservés devant les tentatives de simplification législative des textes normatifs, souvent l'occasion d'engendrer une nouvelle couche de complexité. La norme devrait être élaborée dans un souci d'utilité, de qualité et d'efficacité. L'inflation normative complexifie les projets locaux. Elle en augmente significativement le coût, notamment pour les petites communes aux ressources techniques et financières limitées. La multiplication des normes peut ainsi constituer un frein au développement des territoires, dans un contexte budgétaire contraint. La direction générale des collectivités territoriales (DGCL) a évalué à près de 2 milliards d'euros le coût total pour les collectivités territoriales de cette inflation normative, au cours de la période 2017 à 2021.

*

³⁹² *La simplification normative, Droits et débats*, Conseil d'État, colloque organisé par la section du rapport des études du Conseil d'État et le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), 14 octobre 2022.

Les politiques portées par les élus locaux impliquent une certaine forme de dialogue avec l'État déconcentré, représenté par le préfet. Or, les collectivités territoriales sont confrontées à la diversité des services territoriaux, qui tous ne sont pas forcément sous l'autorité du préfet, comme par exemple les agences régionales de santé (ARS). Il y aurait dès lors une utilité à officialiser auprès du préfet une instance de concertation, composée des représentants des services de l'État et des collectivités territoriales. Cette instance, présidée par le préfet, pourrait se prononcer sur l'interprétation de la norme et exprimer une position unique sur des projets complexes pour éviter aux élus locaux d'être confrontés aux différents services.

Par ailleurs, la norme juridique locale est liée aux enjeux de financement. Les collectivités territoriales ayant besoin de cofinancement pour leurs projets produisent un nombre élevé de délibérations, afin d'obtenir le financement d'un projet. Chaque préfecture adresse une circulaire à l'automne sur les règles d'éligibilité à la DETR³⁹³ et DSIL³⁹⁴ avec de nombreuses annexes. L'inflation normative a de beaux jours devant elle. A titre d'illustration, le préfet du Pas-de-Calais, afin d'assurer une meilleure visibilité politique au portage des projets, a mis en place au début des années 2020 une commission locale d'accélération des projets (CLAP) afin de lever tous les obstacles administratifs à l'installation d'une entreprise. Les services de l'État, et notamment les DREAL³⁹⁵ et les DDT³⁹⁶, peuvent ainsi concourir à la politique territoriale.

³⁹³ DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux.

³⁹⁴ DSIL : dotation de soutien aux investissements locaux.

³⁹⁵ DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

³⁹⁶ DDT : direction départementale des territoires.

La norme se trouve aussi complexifiée, par l'enchevêtrement des compétences rien qu'en prenant en compte le seul bloc communal³⁹⁷ ; ce qui rend plus difficile non pas tant l'édiction de la norme que son application locale. Pour autant, cette complexification de la norme ne restreint pas nécessairement le pouvoir normatif des collectivités territoriales. Elle aurait au contraire pour effet d'accroître leurs moyens d'action normatifs, et ce à travers le droit souple, la norme contractuelle et lorsqu'elles se font le relais de l'État dans l'application de normes étatiques. Parallèlement, la compétence normative des collectivités territoriales est relativement renforcée par la loi.

³⁹⁷ Composé au sens large de la commune, de l'intercommunalité ainsi que, très souvent, les syndicats intercommunaux.

Conclusion du deuxième chapitre

On peut au total s'interroger sur le fait de savoir si France est réellement un État décentralisé ? L'exemple de la charte européenne de l'autonomie locale appliquée au redécoupage des régions de 2014 est à cet égard révélateur. En effet, la France a bien ratifié, quoique tardivement, la charte européenne de l'autonomie locale. Cette dernière garantit aux collectivités territoriales le fait de devoir être consultées « sur toute modification de leurs limites territoriales³⁹⁸. » Toutefois, le Conseil d'État a jugé que si, en application de l'arrêt *Nicolo* de 1989, le juge administratif doit s'assurer qu'une loi n'est pas contraire aux règles de fond d'un traité, il n'exerce pas le même contrôle pour les règles de forme³⁹⁹.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales concerne l'ensemble des collectivités dans leur champ de compétences. Ce pouvoir normatif demeure sous contrôle, en dépit d'un renouvellement. C'est au niveau du bloc communal que ce pouvoir normatif est le plus développé. Cette situation est liée à l'histoire de la décentralisation puisque les libertés locales se sont d'abord affirmées au niveau communal et, plus récemment, au niveau régional et intercommunal. Les compétences historiques de la commune liées à l'urbanisme se caractérisent par un degré élevé de décentralisation. Le maire est également titulaire d'un pouvoir de police générale qui lui confère des prérogatives réglementaires très larges. Le président d'un conseil départemental et le président d'un établissement public de coopération intercommunale disposent quant à eux de

³⁹⁸ Cf. Art. 5 de la charte.

³⁹⁹ CE, 27 octobre 2015, n° 393026, *M. Allenbach et autres*, chronique de L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *BJCL*, 2016, p. 9, concl. V. Daumas, J. David, « Le Conseil d'État et le contrôle de la conventionalité procédurale de la loi : autopsie d'un refus », *AJDA* 2018, p. 1255. R. Hertzog, « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA* 2016, p. 1551.

pouvoirs de police spéciale. En revanche, pour ce qui est du président du conseil régional, il ne dispose pas même de pouvoirs de police spéciale. De son côté, le Conseil constitutionnel a « contrôlé toutes les réformes à l'aune du principe d'égalité et de l'indivisibilité de la République. La différenciation ne sera donc possible que par une révision constitutionnelle⁴⁰⁰. »

⁴⁰⁰ DEGOTTE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

Conclusion de la première partie

Depuis l'Ancien Régime, le pouvoir normatif au plan local a toujours été reconnu, à défaut d'être toujours consacré par les textes, cette compétence normative étant admise.

Fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. Ces dernières y recourent quotidiennement, sans avoir toutefois nécessairement conscience de l'usage de ce pouvoir. En outre, les collectivités raisonnent moins en termes de compétences que de projets avec, en ligne de mire pour les élus, la durée de leur mandat, aujourd'hui de six ans pour les communes, départements et régions.

Pour nombre de décideurs locaux, le pouvoir normatif est avant tout un outil, avant de constater, dans la pratique, que ce concept de pouvoir normatif local reste flou. On peut penser avec Arnaud Haquet que « même l'essor de la décentralisation n'a pas permis aux autorités locales de disposer de compétences garanties par la Constitution⁴⁰¹. »

En 1989, le ministre délégué aux collectivités territoriales, dans une réponse au député Charles Ginésy, faisait État de l'importance de doter les collectivités territoriales d'un pouvoir normatif pour accroître leur autonomie et s'inscrire pleinement dans le processus de décentralisation initié quelques années plus tôt : « L'un des mécanismes qui pourrait accroître l'autonomie des collectivités territoriales françaises serait

⁴⁰¹ HAQUET A., *op. cit.*, p. 13.

l'augmentation de leurs pouvoirs normatifs, réforme qui, compte tenu de la législation actuelle, n'entraînerait aucune modification des textes en vigueur »⁴⁰². Le ministre de l'intérieur d'alors ⁴⁰³ proposait ainsi l'application aux collectivités territoriales du principe de subsidiarité : « Il est clair cependant que l'introduction de nouvelles dispositions législatives ne serait pas nécessairement de nature à résoudre le problème posé⁴⁰⁴. »

⁴⁰² Sénat, question écrite de M. Charles Ginésy, député, et réponse du ministre délégué aux collectivités territoriales, n° 5228, pouvoir normatif des collectivités territoriales et application du principe de subsidiarité.

⁴⁰³ En la personne de Pierre Joxe.

⁴⁰⁴ Sénat, question écrite n° 5228, *op. cit.*

Deuxième partie. Un dépassement nécessaire de la réforme constitutionnelle de 2003 pour mieux normer au plan local.

A partir de 1982-83, le législateur a transféré des compétences aux collectivités territoriales dont les communes, à structures constantes, mais « sans s'assurer qu'elles étaient en mesure de les exercer réellement⁴⁰⁵», ainsi que le note Michel Degoffe. En renonçant à mener une politique de réduction drastique des communes sur le modèle de celle entreprise par ses voisins, l'État français a privilégié la coopération intercommunale. Toutefois, cette dernière ne dispose pas d'une assise constitutionnelle même si la révision de 2003 va faire apparaître la notion de groupements de collectivités territoriales, à deux endroits de l'article 72, d'une part au sujet de l'expérimentation⁴⁰⁶ et, d'autre part, pour la notion de chef de file⁴⁰⁷. Ainsi que le soulignera le rapport Ravignon en 2024, « la France a conservé plus de 36.500 communes jusqu'en 2014, date à partir de laquelle les modalités financières incitatives en faveur des communes nouvelles produisent leur effet, dans un contexte de réduction forte de la dotation globale de fonctionnement (DGF)⁴⁰⁸. » En 2025, la France compte moins de 34.900 communes.

⁴⁰⁵ DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

⁴⁰⁶ Alinéa 4.

⁴⁰⁷ Alinéa 5.

⁴⁰⁸ RAVIGNON, B., *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, Rapport, 2024, p. 9.

Annoncée par le discours de Rouen prononcé par le président de la République, le 10 avril 2002, l'objectif de la révision constitutionnelle à laquelle va procéder la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 est de permettre le dépassement du système juridique qui apparaissait à tout le moins figé pour les collectivités territoriales, au regard de leur pouvoir normatif. Toutefois, et contrairement au Constituant de 1946, il va s'agir davantage de facteurs découlant de l'économie institutionnelle du système d'ensemble que d'une réforme de fond.

Faut-il parler d'acte II au sujet de la réforme de 2003 ? La doctrine se divise à ce sujet. Selon Michel Degoffe, « la révision constitutionnelle de 2003 qui révisé profondément le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales est généralement appelée l'acte II de la décentralisation, comme si 1982 était l'acte I⁴⁰⁹. »

Les maîtres-mots de cette réforme vont être l'expérimentation, ceci afin de normer au plus juste, et au plus près, de l'usager et la différenciation. A ce propos, pour Laurence Lemouzy, « depuis la fin des années 2000 et le début des années 2010, la notion de différenciation territoriale a fait son entrée dans plusieurs ouvrages et revues de droit public et de science politique⁴¹⁰. Elle désigne alors la capacité à rompre avec

⁴⁰⁹ DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

⁴¹⁰ Parmi les publications citées par Laurence Lemouzy : « Principe d'égalité et différenciation territoriale ; entre standardisation et nouveaux équilibres », *Pouvoirs Locaux*, juin 2012, n° 93, dossier central. ; EPSTEIN R., « De la différenciation territoriale à la libre conformation », 2012, p. 127-138 ; AUBY J.-B. et O. RENAUDIE, *Réforme territoriale et différenciation(s)*, Boulogne-Billancourt, France, Berger-Levrault, 2016 ; DOUILLET A.- C., A. FAURE, et C. HALPERN (dir.), *L'action publique locale dans tous ses États: différenciation et standardisation*, Paris, France, L'Harmattan, 2012 ; CAILLOSSE J., *L'État du droit administratif*, Issy-Les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2015 (V. chapitre 7. De la différenciation territoriale).

l'uniformité pour prendre en compte la diversité des territoires et s'y adapter en termes institutionnel et fonctionnel. Au même moment, la « différenciation territoriale » irrigue les principaux textes relatifs à la réforme territoriale, de la loi RCT de 2010 à la loi NOTRe de 2015, en passant par la loi MAPTAM de 2014. La réforme territoriale du 16 décembre 2010 a été l'occasion de poser la question de la gestion de la diversité territoriale⁴¹¹. »

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est ainsi une compétence réglementaire apparemment renforcée réellement par la loi. En effet, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale⁴¹², dite loi 3DS, a renforcé le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, « mais sans pour autant remettre en cause le pouvoir réglementaire du Premier ministre⁴¹³. » En effet, depuis cette loi, le CGCT a été complété, en prévoyant désormais que « dans les conditions prévues par la loi, (les collectivités territoriales) disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences⁴¹⁴. »

Au total, « ceci a permis à la même loi de permettre l'extension de ce pouvoir à un certain nombre d'hypothèses qu'elle prévoit, comme par exemple en vue de la fixation

⁴¹¹ LEMOUZY L., thèse de doctorat, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, op. cit., p. 114.

⁴¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>.

⁴¹³ JCI. Administratif, fasc. 116-20, Droit des collectivités territoriales, §20 Absence d'un pouvoir réglementaire local autonome.

⁴¹⁴ Art. L. 1111-2 du CGCT.

du nombre d'élus au conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, ou de la définition du régime des redevances dues aux communes pour l'occupation provisoire de leur domaine public par les chantiers de travaux⁴¹⁵. »

Cette deuxième partie cherchera principalement à faire ressortir les deux éléments principaux suivants :

- D'une part, le caractère symbolique de la réforme constitutionnelle de 2003, avec ses effets limités. Tel sera l'objet du premier chapitre ;
- D'autre part, la nécessité de dépasser la réforme constitutionnelle de 2003 pour que les collectivités puissent normer au plus juste et au plus près du terrain, pour formuler les voies d'évolution possible du pouvoir normatif local. Ce sera l'objet du deuxième chapitre.

⁴¹⁵ JCI. Administratif, fasc. 116-20, Droit des collectivités territoriales, §20 Absence d'un pouvoir réglementaire local autonome.

Chapitre 1. Une réforme constitutionnelle symbolique mais limitée

Contrairement à l'œuvre du pouvoir constituant originaire, en 1958, et aux avancées de la décentralisation des lois de 1982-83, il ne s'agit pas en 2003 de renforcer la démocratie, comprise d'un point de vue organique, mais de relancer le processus de la décentralisation. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 veut consacrer l'existence d'un pouvoir normatif local en l'inscrivant dans la loi fondamentale. Ainsi, aux termes de l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. [...] Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Le principe de subsidiarité peut s'exprimer de la manière suivante : tout ce qui peut être accompli de sa seule initiative et par ses propres moyens par une communauté de niveau inférieur ne doit être ni revendiqué ni contrôlé par la communauté de niveau supérieur, sauf pour sa conformité avec le droit. Ceci peut d'ailleurs s'appliquer tant aux collectivités publiques qu'aux organismes privés. Ce principe nécessite, par voie de conséquence, de pouvoir définir avec clarté et précision la position des pouvoirs publics nationaux, en vue de mettre à l'étude l'application concrète de ce principe de subsidiarité aux collectivités communales, départementales et régionales.

Ce chapitre abordera les éléments suivants :

- L'aspect symbolique des réformes de 2003 (section 1) ;
- Un cadre strict et un faible nombre d'expérimentations conduites (section 2) ;
- L'approche complexe de la différenciation dans un État unitaire (section 3).

Section 1. L'aspect symbolique des réformes de 2003

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la conception retenue par le Constituant. Michel Troper ⁴¹⁶ a démontré qu'il existait deux conceptions, l'une mécaniste et l'autre normative chez un Constituant. « Selon la conception mécaniste, la Constitution n'est pas une norme mais un ensemble d'autorités qui forment un système. Celui-ci établit pour chacune des autorités des contraintes qui l'empêchent d'outrepasser ses compétences ⁴¹⁷. » La Constitution est alors conçue de façon essentiellement organique, puisque c'est de l'ingénierie institutionnelle que naîtront le bon fonctionnement et l'équilibre des pouvoirs. « La conception mécaniste conduit [ainsi] à remplacer une analyse en termes de compétences juridiques par une analyse en termes de pouvoirs, entendus comme capacités d'agir et de produire des effets⁴¹⁸. » Telle a déjà été la logique du Constituant de 1945-1946⁴¹⁹.

Il est important de préciser que, un an avant l'aboutissement de la réforme constitutionnelle de 2003, la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait déjà contribué à « faire bouger les lignes », avec la décision relative à la Corse⁴²⁰. Le juge

⁴¹⁶ Michel Troper est notamment l'auteur de *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1973, rééd, 1980.

⁴¹⁷ BOUCOBZA I., « Du bon usage de deux modèles de constitution : la machine ou/et la norme dans la réforme de la justice italienne », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006, p. 195 ; cité par PROTIERE G, *op. cit.*, p. 9.

⁴¹⁸ TROPER M., « La machine et la norme. Deux modèles de constitution », in *La théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, P.U.F., Coll. « Léviathan », 2001, p. 153.

⁴¹⁹ V. partie 1.

⁴²⁰ Cons. const., 17 janvier 2002, déc. n° 2001-454-DC, préc.

constitutionnel avait admis à cette occasion que soient confiées aux autorités décentralisées la faculté d'adapter les règlements nationaux au contexte local, en précisant que « l'article 72 permet au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir certaines modalités d'application de la loi, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues (...) 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 (...) dépendent des décisions des collectivités territoriales. »

Pour combiner la reconnaissance institutionnelle et la volonté de diminuer les couches du millefeuille, et ainsi que le note Géraldine Chavrier, « la limite psychologique handicapante pour un État [est celle] qui constate que son organisation et son fonctionnement [...] ne trouve[nt] que peu d'espace de réformation par crainte de passer d'un système qu'on désire uniquement amender à un système qu'on refuse : la régionalisation ou la fédération⁴²¹. »

Lorsque le législateur a décidé de supprimer en 2010 la clause générale de compétence pour les départements et les régions, le Conseil constitutionnel n'y a rien trouvé à redire, considérant qu'il n'existait pas un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant le maintien de cette clause pour le département, sans que cela préjuge, bien entendu, la réponse qu'il ferait si la commune était affectée par une réforme identique⁴²².

⁴²¹ CHAVRIER G., *op. cit.*, p. 20.

⁴²² V. PASTOREL J.-P., « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDP* 2007, n° 1, p. 51.

§1. Un pouvoir normatif constitutionnellement consacré

Entre l'État et les collectivités territoriales, et ainsi que peut le remarquer Jacques Caillosse, « l'équilibre est toujours précaire et menacé : du côté du premier, on s'emploie volontiers, par des manipulations fiscales ou même contractuelles, à reprendre d'une main ce que l'on a cédé de l'autre ; du côté des collectivités, on en vient, pour mieux les revendiquer, à exercer des compétences que le partage juridique des rôles avait ignorées. À vrai dire, toute politique de décentralisation semble porteuse d'une dynamique institutionnelle qui commande de nouvelles redistributions du pouvoir et des compétences au bénéfice des administrations territoriales⁴²³. »

Dès lors, il peut être intéressant d'analyser l'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales à travers la réforme constitutionnelle de 2003 puis des lois au mitan des années 2010. Il s'agira de mettre en lumière les principes de subsidiarité, d'expérimentation et la rationalisation des compétences locales, tout en soulignant les tensions persistantes entre l'État et les collectivités. L'accent sera mis sur la restructuration territoriale, l'affirmation de l'intercommunalité et les limites imposées à la clause générale de compétence, illustrant ainsi les dynamiques de la décentralisation en France.

⁴²³ CAILLOSSE, J., « La décentralisation, Acte moins deux ». *Pouvoirs Locaux*, n° 57, 2003, p.7. Consulté le 10 septembre 2024. <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/la-decentralisation-acte-moins-deux-2965>.

A. L'affirmation de trois principes : la subsidiarité, le pouvoir normatif et l'expérimentation

Il est intéressant de remarquer que, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003, les parlementaires ont été particulièrement timorés dans la dévolution d'une part plus importante de pouvoir normatif aux collectivités territoriales, indiquant que le droit de la décentralisation ne conférait qu'un caractère résiduel au pouvoir normatif desdites collectivités et que [ce dernier] « devait demeurer subordonné⁴²⁴. » Dans leur analyse, les parlementaires reprennent en fait la jurisprudence administrative selon laquelle les juges administratifs font prévaloir le pouvoir réglementaire national sur celui des autorités locales puisque les actes issus du pouvoir réglementaire local doivent respecter les dispositions législatives et réglementaires nationales. Et l'on peut alors penser avec Arnaud Haquet que « le pouvoir local est en outre résiduel puisqu'il ne peut intervenir que par défaut⁴²⁵. »

Dans la version du texte voté, nombre de dispositions relèvent de la politique symbolique et, toujours selon Jacques Caillousse, « elles sont leur propre finalité ». L'idée de réforme irait alors jusqu'à s'épuiser dans une réécriture du texte fondateur. Il en est ainsi de l'affirmation selon laquelle « la République française a une organisation décentralisée⁴²⁶. » De même, l'inscription de la région dans la liste des collectivités territoriales n'entraîne pas de conséquences juridiques fortes. Jacques Caillousse va

⁴²⁴ GARREC R., *rapport n°86*, Sénat, 2002-03, p.21 ; CLEMENT P., *rapport n°376*, Assemblée Nationale 2003-03, p. 89.

⁴²⁵ HAQUET A., *op. cit.*, p.47.

⁴²⁶ Aux termes de la rédaction de l'article de la Constitution issue de la réforme de 2003.

jusqu'à penser que l'introduction du fameux principe de « subsidiarité » pourrait bien n'être qu'une « variation de plus, constitutionnelle il est vrai, sur le vieil air bien connu de la « clause générale de compétence⁴²⁷. »

La révision constitutionnelle de 2003 va donner un double fondement à l'expérimentation :

- D'une part, et dans ces conditions, le nouvel article 37-1 consacre la jurisprudence antérieure et précise que la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ;
- D'autre part, le nouvel alinéa 4 de l'article 72 dispose que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

Quant à la loi organique du 1^{er} août 2003⁴²⁸, elle définit les modalités de mise en œuvre de ce dispositif d'expérimentation. Ce dernier se caractérise par une durée et un objet limités. L'expérimentation, qui autorise ainsi les collectivités à déroger à titre expérimental, non seulement au règlement, mais aussi à la loi, ne doit méconnaître, ni

⁴²⁷ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p.8.

⁴²⁸ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF*, n° 177, 2 août 2003.

la répartition des compétences, ni le principe d'égalité. Les modalités d'exécution dégagées par la loi organique du 1^{er} août 2003⁴²⁹ sont validées par le juge constitutionnel et transcrites dans le Code général des collectivités territoriales⁴³⁰. Cette technique expérimentale d'élaboration de la norme, qui peut être engagée par les collectivités, sous le strict contrôle de l'État, a ainsi acquis un statut constitutionnel.

Il convient d'insister également sur les contradictions inhérentes à la réforme constitutionnelle de 2003. C'est ainsi que le texte constitutionnel introduit notamment la notion de « collectivité chef de file⁴³¹ » et, dans le même temps, celle de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre⁴³².

Entre 2010 et 2015, le législateur a souhaité rationaliser l'action des collectivités et les quatre lois suivantes ont opéré une modification du cadre institutionnel et des compétences attribuées aux collectivités et à leurs groupements :

- la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) ;
- la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ;

⁴²⁹ Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003, *op. cit.*

⁴³⁰ Au troisième chapitre du titre unique du livre 1^{er} de la première partie du CGCT, à l'art. LO 1113-1 et s.

⁴³¹ Art. 72, al. 5 de la Constitution.

⁴³² DOMENACH-MOINTAIN J., « Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques », *les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, Paris, 2011, p. 10-11.

- la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;
- la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Avec la loi du 16 décembre 2010⁴³³, le pouvoir de coercition du préfet a été renforcé au regard de l'intercommunalité. Il est chargé d'établir un schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) qui fixe un programme de création, de fusion et de dissolution des intercommunalités à fiscalité propre, et selon des critères légaux très stricts. « Le Conseil constitutionnel a admis que la libre administration des collectivités territoriales pouvait être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. Mais il a jugé que ce pouvoir coercitif donné au préfet ne portait pas atteinte à cette liberté. Une commune peut donc être intégrée contre son gré dans un EPCI à fiscalité propre⁴³⁴. » Le Conseil constitutionnel a rappelé que le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions si cela répond à une fin d'intérêt général. Faire en sorte que toutes les communes soient intégrées à un EPCI à fiscalité propre, que la carte de l'intercommunalité soit rationalisée, sont des fins d'intérêt général qui justifient que des restrictions soient apportées à la libre administration des collectivités territoriales.

⁴³³ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF*, n° 0292, 17 décembre 2010 .

⁴³⁴ DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

La loi RCT valide la couverture de l'ensemble du territoire par des EPCI à fiscalité propre, suivant des seuils minimaux de population et comme le souligne le rapport Ravignon⁴³⁵ « au cours de la décennie 2010 s'est opérée une restructuration importante de la carte des collectivités et de leurs groupements. Pour ce qui est de la suppression de la clause de compétence générale, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé d'inconstitutionnalité à ce sujet, notamment avec ses décisions de 2010⁴³⁶ et 2016⁴³⁷.

Cette action s'est déroulée en trois temps avec, tout d'abord, une restructuration de la carte des collectivités (régions, communes) et de leurs groupements (généralisation de l'intercommunalité sur le territoire, réduction du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), création des métropoles) ; puis une limitation de la clause générale de compétence aux seules communes et, enfin, la définition limitative des compétences des départements et des régions.

Ces changements majeurs ont permis l'affirmation de l'intercommunalité, la réduction du nombre de communes et la création des grandes régions. La loi RCT a validé la couverture de l'ensemble du territoire par des EPCI à fiscalité propre, suivant des seuils minimaux de population. Au total, et ainsi que le soulignera le rapport Ravignon, « le nombre d'EPCI à fiscalité propre est ainsi passé de plus de 2.611 en 2010 à 1.254 en

⁴³⁵ RAVIGNON B., *op. cit.*, p. 9.

⁴³⁶ V. les décisions du Conseil constitutionnel n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 et n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016.

⁴³⁷ Ces deux décisions du Conseil constitutionnel, n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 et n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, seront reprises dans le cadre des voies d'évolution du pouvoir normatif, et qui seront présentées à la fin de la thèse.

2020. La catégorie spécifique des métropoles, au nombre de 21 depuis 2020, est créée en 2014. Le nombre de syndicats intercommunaux diminue, dans le même temps, passant de 12.184 à 6.503⁴³⁸. »

La France a conservé plus de 36.000 communes jusqu'en 2014, date à partir de laquelle les modalités financières incitatives en faveur des communes nouvelles produisent leur effet, dans un contexte de réduction forte de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Aujourd'hui, la France compte moins de 34.900 communes.

Une réorganisation forte de la carte des régions métropolitaines a été engagée par la loi du 16 janvier 2015⁴³⁹. C'est ainsi qu'il a été procédé à la fusion de l'Alsace, de la région Champagne-Ardenne et de la Lorraine ; de l'Aquitaine, du Limousin et de la région Poitou-Charentes ; de l'Auvergne et de la région Rhône-Alpes ; de la Bourgogne et de la Franche-Comté ; du Languedoc-Roussillon et de la région Midi-Pyrénées ; du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie ; de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie. Les régions Bretagne, Centre (renommée Centre-Val de Loire), Île-de-France, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont maintenues inchangées. Le nombre de régions, hors outre-mer, est ainsi passé de 22 à 13.

Il a été demandé aux préfets d'élaborer dans ce nouveau cadre un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) en suivant les orientations fixées par circulaire le 27 décembre 2010, à savoir constituer des établissements publics

⁴³⁸ RAVIGNON B., *op. cit.*, p. 9.

⁴³⁹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF*, 17 janvier 2015.

de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant au moins 5.000 habitants, améliorer la cohérence spatiale des EPCI, accroître la solidarité financière, réduire le nombre de syndicats mixtes et de syndicats de communes éventuellement en transférant leurs compétences à des EPCI.

Les axes principaux de cette refonte territoriale figurent dans les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015. Pour le Conseil constitutionnel, le législateur a pu sans aucun frein redécouper les régions⁴⁴⁰. La Constitution garantit l'existence de la région en tant que catégorie puisqu'elle est citée à l'article 72 alinéa 1^{er}, mais pas l'existence de... chaque région.

Comme l'idée de région s'est révélée au fil de l'histoire d'une grande plasticité, sa conception pragmatique tournée vers le développement économique lui a permis, en un peu moins d'un siècle, de se doter d'un véritable pouvoir normatif. Si, sous la V^e République, les domaines de la loi et du règlement ne respectent pas une frontière idéale et rigide, les deux normes sont autant inégales qu'enchevêtrées. En 2015, les élections régionales ont eu lieu dans le cadre du nouveau découpage. Et si le département n'a pas disparu, les intercommunalités ont poursuivi leur montée en puissance.

Mis en exergue par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, dont les régions, est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes puisque les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir

⁴⁴⁰ Cons. const., déc. n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

réglementaire autonome. Ce pouvoir réglementaire est trop souvent méconnu de nos jours. Il est cependant fortement utilisé, depuis la montée en puissance financière des régions. Que seraient en effet aujourd'hui les transports de voyageurs, des lignes régionales des transports express régionaux (TER) aux lignes à grande vitesse (LGV) sans les décisions – aux conséquences financières lourdes – prises par les régions ?

La filiation économique se retrouve dans les préoccupations du législateur en 1982-83. Au-delà de l'histoire de la loi du 2 mars 1982, il n'est pas anodin de noter que Gaston Defferre, en tant que maire de Marseille et président de l'établissement public régional de Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) s'est heurté dans les années 1970 au pouvoir régalien étatique. Le contexte est celui de la crise économique des années 1970. Gaston Defferre veut en effet aider les établissements Titan-Coder par le biais des aides économiques. L'État, qui est l'exécutif de la région, refuse que le maire de Marseille s'en occupe. Preuve s'il en est que cette « filiation économique » se retrouve, une fois de plus, dans cette notion de pouvoir normatif au niveau régional.

Aujourd'hui, limité à l'échelle de leur territoire, le pouvoir normatif des collectivités territoriales se traduit par la capacité d'édicter des normes, des règles générales de droit et des décisions créant des droits et obligations à l'égard de leurs destinataires et auteurs, sous le contrôle de l'État centralisateur.

Comme le souligne Géraldine Chavrier, ce n'est donc pas la possibilité de disposer d'une parcelle de puissance publique qui pose problème mais le fait qu'on qualifie de

pouvoir cette parcelle car l'expression est réservée à l'usage de ceux qui exercent des missions de souveraineté nationale⁴⁴¹.

La Constitution reconnaît ainsi désormais aux collectivités territoriales un pouvoir normatif local qu'elles exercent, dans les conditions prévues par la loi, pour l'exercice de leurs compétences (article 72 alinéa 3 de la Constitution). L'effectivité de la décentralisation paraît être intimement liée à cette question de la production de la norme. Il ne suffit pas de constater que les textes mettent les communes, départements et régions en situation de « décider librement », dans la limite de la loi et du pouvoir réglementaire étatique. Le fait que les textes donnent aux collectivités le pouvoir de « poser des décisions » ne signifie point qu'elles jouissent effectivement de ce pouvoir de décision.

Ainsi, la révision constitutionnelle de 2003 a consacré, apparemment, le pouvoir normatif local en affirmant trois principes essentiels : la subsidiarité normative, l'existence d'un pouvoir normatif local, la possibilité d'expérimentation normative prévue, expressément, par l'article 72 alinéa 4 de la Constitution.

B. Une réforme demeurant symbolique en l'absence de traduction jurisprudentielle

Le principe de libre administration, constitutionnellement consacré en 2003, « postule le transfert aux autorités locales d'un pouvoir de décision⁴⁴². » Comme le souligne

⁴⁴¹ CHAVRIER G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, op. cit., p. 19.

⁴⁴² JCl. administratif, fasc. 116-20, Droit des collectivités territoriales, §20 Absence d'un pouvoir réglementaire local autonome.

Jean-Éric Schoettl, « les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales⁴⁴³. »

La compétence normative des collectivités territoriales, malgré les nombreuses réformes, conduites notamment autour des années 2000, apparaît ainsi encadrée et fortement contrainte. Les besoins d'expression normative des collectivités se fondent mal dans les solutions de droit commun de l'action administrative qui laissent une très large primauté au gouvernement.

Source de pouvoir normatif local, la libre administration des collectivités a d'abord pour effet de protéger les collectivités territoriales contre l'intervention du pouvoir réglementaire national sans fondement législatif et contre les atteintes qui pourraient lui être portées par le pouvoir législatif⁴⁴⁴. Toutefois, « si le principe de libre administration a un sens, c'est évidemment que les autorités locales doivent disposer de l'ensemble des moyens (juridiques) nécessaires à l'exercice de leurs fonctions légales ou, si l'on préfère, à l'exercice de leurs compétences, dans les conditions prévues par la loi⁴⁴⁵. »

⁴⁴³ SCHOETTL J.-E., « Le conseil constitutionnel et la Corse », *AJDA* 2002.

⁴⁴⁴ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 1, section 2, §2 B, §3 La libre administration, source du pouvoir normatif local, Dalloz.

⁴⁴⁵ DOUENCE J.-C., *Les cahiers du CFPC*, oct. 1983 – cité par *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 1, section 2, §2 B, §3 La libre administration, source du pouvoir normatif local, Dalloz.

Par conséquent, ce principe de libre administration a pour effet d'être « source d'un pouvoir réglementaire local pour l'exercice des compétences locales⁴⁴⁶. » Pour autant, le pouvoir normatif local doit nécessairement être concilié avec la loi qui le régit : « le pouvoir réglementaire local, bien que consacré par la Constitution, ne peut s'exercer que par la médiation d'une loi qui l'exécute. Mais en le consacrant aux côtés des pouvoirs réglementaires nationaux et en l'accordant à chaque collectivité, la Constitution crée des pouvoirs inédits d'articulation entre ces compétences différentes⁴⁴⁷. »

Dans un monde territorial composite, le président de la République élu en 2017 dispose, à son élection, de faibles relais dans les collectivités territoriales, à la différence de ses trois prédécesseurs. A travers neuf contributions de chercheurs, sous la direction de Patrick Le Lidec, un ouvrage⁴⁴⁸ publié en octobre 2020, cherche à comprendre et analyser la politique territoriale du président de la République élu en 2017 et à resituer les décisions prises, notamment dans cette capacité à normer.

⁴⁴⁶ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 1, section 2, §2 B, §3 La libre administration, source du pouvoir normatif local, Dalloz.

⁴⁴⁷ *Encyclopédie des collectivités territoriales*, Chapitre 1, section 2, §2 B, §3 La libre administration, source du pouvoir normatif local, Dalloz.

⁴⁴⁸ LE LIDEC, P., (dir.) Emmanuel Macron et les réformes territoriales Berger-Levrault, 2020. En ligne <https://boutique.berger-levrault.fr/ouvrages/administration/au-fil-du-debat/etudes/emmanuel-macron-et-les-reformes-territoriales.html> [consulté le 15 juillet 2024].

Pour ce qui est des finances et de la fiscalité locale, et au-delà d'une rhétorique de rupture, la politique menée en direction des collectivités territoriales s'inscrit très largement dans le prolongement des deux quinquennats précédents avec, en plus, une perspective centralisatrice. Ainsi, la suppression de la taxe d'habitation (TH) est « une mesure électorale qui peut apparaître comme un contrepoids à l'annonce de la disparition de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ». Cette annonce concernait initialement la suppression de la TH pour 80% des contribuables, dans une « France périphérique [qui] paie davantage de TH que la France des grandes villes ». La suppression a été étendue, progressivement, à tous les occupants de leur résidence principale, au regard du principe d'égalité. Le coût annuel total de la réforme est estimé à ce jour à 22 milliards d'euros pour les finances publiques de l'État.

Quant à la réforme de la fiscalité locale, pour Patrick Le Lidec, elle « s'inscrit dans la même perspective centralisatrice que celle des mandats précédents [... et] l'absence de confiance à l'égard des comportements fiscaux des collectivités ressortit comme une constante de rapports administratifs dont [le PR] est l'auteur ou le commanditaire⁴⁴⁹. » Pour ce qui est de la contractualisation financière entre l'État et les grandes collectivités, les pactes de Cahors seront suspendus au printemps 2020, avec la crise du covid-19. Il est à noter que la fixation d'une norme d'évolution des dépenses des collectivités figure déjà dans les préconisations du rapport Attali⁴⁵⁰ de 2008, dont le rapporteur général adjoint était Emmanuel Macron, futur président de la République. Par ces contrats dits de Cahors, le chef de l'État a souhaité que les collectivités puissent « prendre part au

⁴⁴⁹ LE LIDEC, P., *op. cit.*, p. 40.

⁴⁵⁰ ATTALI J., *Rapport au président de la République de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, 2008.

redressement des comptes publics », au regard de l'importance accordée au respect des engagements européens de la France.

Durant la campagne de 2017, le futur président de la République a proposé de faire porter l'effort non plus sur l'amputation de la recette mais sur l'inflexion de la dépense, se distinguant alors des nombreux autres candidats. Cette hypothèse a semblé moins défavorable que la prorogation de la réduction des dotations, à l'œuvre entre 2012 et 2017 et qui s'est traduite par le passage de 40 à 30 milliards d'euros du montant annuel de la dotation globale de fonctionnement (DGF) toutes collectivités confondues. Lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue à Cahors en décembre 2017, le Premier ministre Edouard Philippe officialisera la mise sur les rails du « dispositif de contrats qui organiseront la maîtrise par les collectivités de leurs dépenses de fonctionnement et leur contribution à l'objectif national de réduction des déficits publics ». Ces contrats devaient être signés avant le 30 juin 2018. Les dépenses de fonctionnement doivent être contenues, chaque année, sur trois ans, dans une augmentation de + 1,2 %, et avec des mécanismes de modulation. Sur 322 collectivités concernées, 230 ont signé le contrat⁴⁵¹. Sur la première année d'application du contrat triennal, une dizaine de collectivités ont, au final, dépassé le chiffre de 1,2%. Il est important de préciser que la crise du covid-19 de 2020 a conduit à la suspension de ces contrats.

Sur l'architecture territoriale et les réformes des institutions locales, et à rebours du changement de paradigme revendiqué en 2017, l'approche va en réalité se situer dans

⁴⁵¹ Ce qui représente 46% des départements, 53% des régions, 83% des communes et 87% des EPCI.

la continuité des politiques institutionnelles conduites sous le quinquennat de François Hollande (2012-17). Aussi, le choix a-t-il été fait d'entrée de ne pas remettre en cause la réforme de la carte régionale et la diminution massive du nombre des petites intercommunalités⁴⁵². Il faut voir également dans l'abandon de l'ambition réformatrice du quinquennat 2017-22 la capacité de blocage de la majorité sénatoriale sur ces sujets territoriaux. Pour la collectivité européenne d'Alsace (CEA), la différenciation est acceptée de manière extrêmement limitée, en refusant d'accepter... le statut particulier. La CEA est le résultat de la fusion de deux départements qui constituent... un nouveau département tandis que la réforme a été conduite par un décret simple⁴⁵³. Les quelques compétences supplémentaires (transfrontalier, routes, langues) constituent une réponse au référendum rejeté de 2013 et à la « disparition » de l'Alsace lors de la fusion des régions en 2015.

Pour la Corse, elle est cantonnée dans le cadre des collectivités à statut particulier de l'article 72 de la Constitution. Au final, le pacte girondin [est] dénué de traduction concrète, faute d'accord avec le Sénat. L'abandon de la référence à l'indépendance est devenu un facteur de blocage, en raison de la nette victoire de la coalition autonomiste, qui comprend une proportion importante d'indépendantistes, aux élections territoriales de décembre 2017.

⁴⁵² En effet, le nombre des communautés de communes est passée de plus de 2.000 à près de 1.000 avec la loi NOTRe de 2015.

⁴⁵³ Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

L'État a également renoncé au fil du mandat aux fusions métropole - département, et notamment à celle, emblématique, de la métropole Aix Marseille Provence (AMP) et du département des Bouches-du-Rhône, pourtant fortement mise en avant dès l'élection du président de la République. La crise des gilets jaunes de 2018 s'est traduite par un déficit de légitimité tel que la sortie de crise a contraint le Gouvernement d'alors à réorienter l'action publique et à faire des concessions aux élus locaux, lesquelles n'avaient pas été envisagées initialement par l'exécutif. Avec la loi engagement et proximité du 29 décembre 2019⁴⁵⁴, l'exécutif a cherché à replacer la commune au cœur du bloc local, quitte à s'aliéner le bloc intercommunal, plutôt favorable aux réformes du président de la République en 2017. Pour sa part, le projet dit « 3 D » devenu loi 3DS s'est également voulu une réponse à la crise d'éloignement révélée par la crise des gilets jaunes.

Le Conseil constitutionnel entend promouvoir un ensemble de principes, participant de la mise en œuvre de l'action publique. En ce sens, la définition mécaniste qu'il a adoptée ne semble plus nécessairement en phase avec les demandes des élus locaux. Cette définition a d'ailleurs, ainsi que le remarque Guillaume Protière, « marqué ses limites dans la préservation de l'autonomie d'action des collectivités territoriales⁴⁵⁵. » Le Conseil constitutionnel a développé une conception normative de la Constitution. La définition proposée de la décentralisation ne résulte ainsi pas d'un agencement mécanique mais d'un ensemble d'énoncés normatifs censés rééquilibrer l'économie de la division verticale du pouvoir.

⁴⁵⁴ V. loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, *JORF*, n° 0301, 28 décembre 2019.

⁴⁵⁵ PROTIERE, G., *op. cit.*, p.

Un autre exemple de complexité organisée par la loi s'illustre par la loi 3DS au sujet des secrétaires généraux d'établissements publics locaux d'enseignement (EPLE). Le rapport Ravignon⁴⁵⁶ note ainsi que, « face à une demande constante des départements et des régions de les voir placer sous leur autorité, la loi a décidé que ces gestionnaires demeureraient placés sous l'autorité hiérarchique des chefs d'établissement relevant de l'Éducation nationale mais seraient placés sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité compétente. Avec plusieurs années de recul, cet entre-deux ne représente pas une solution durable et occasionne une complexité parfaitement évitable ».

Selon Jean-Eric Schoettl, « il est possible de doter les collectivités territoriales du pouvoir de fixer les modalités d'application de la loi, dans la limite de leurs compétences, compte tenu des spécificités locales et dans le respect des exigences constitutionnelles, en particulier le principe d'égalité. Mais cela ne peut se faire qu'au cas par cas et selon les matières. Il serait en revanche illusoire de rechercher une formule générale et transversale, à l'effet de doter les collectivités territoriales d'un pouvoir général d'adaptation des lois et décrets⁴⁵⁷. » Une telle analyse a été confortée, depuis l'avis de novembre 2012, notamment à l'occasion de l'examen de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles⁴⁵⁸.

⁴⁵⁶ RAVIGNON B., *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, op. cit.

⁴⁵⁷ SCHOETTL J.-E., intervention devant la délégation aux collectivités territoriales : compte rendu de la semaine du 2 juin 2014.

⁴⁵⁸ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), *JORF*, n° 0023, 28 janvier 2014.

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

*

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

§2. Une extension très encadrée du pouvoir normatif local

En droit français, il existe deux types de normes à portée générale que sont, d'une part, la loi, dont le texte est voté par le Parlement et, d'autre part, le règlement dont le texte est produit par le pouvoir exécutif. La Constitution de la V^e République a posé les limites du domaine législatif en listant ce qui relève de sa compétence dans son article

34⁴⁵⁹ et ouvert ce qui est relatif au domaine du règlement dans son article 37⁴⁶⁰. Ce pouvoir normatif des collectivités territoriales, qui s'inscrit dans un cadre juridique spécifique, est façonné par l'histoire de la décentralisation et les évolutions constitutionnelles. Si les communes disposent d'une compétence générale pour régler les affaires locales, les départements et les régions ont progressivement acquis des pouvoirs normatifs, encadrés par la loi. Toutefois, ce pouvoir reste limité par la primauté des normes nationales et varie selon le type et la taille des collectivités. La montée en puissance des intercommunalités et la coopération croissante avec l'État participent à une redéfinition du rôle des collectivités dans l'élaboration de la norme locale. Le code général des collectivités territoriales (CGCT) s'est attaché à reprendre ces principes. Ces derniers évoluent au gré des réformes, au premier rang desquelles la réforme constitutionnelle de 2003. Elle a d'ailleurs consacré plusieurs principes structurants, tels que le pouvoir normatif des collectivités territoriales, la subsidiarité normative et le droit à l'expérimentation, bien que toujours encadrée par la tradition centralisatrice française.

A. Au titre des articles 34 et 37 de la Constitution

L'article 34 détermine ce qui est du domaine de la loi, dans lequel seul le Parlement, titulaire du pouvoir législatif, peut agir. Le domaine de la loi est une compétence d'attribution : cela signifie que le Parlement ne peut agir que dans les matières « attribuées » par la Constitution. Ces matières sont ainsi, notamment « le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ; la libre

⁴⁵⁹ Article 34 - Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

⁴⁶⁰ Article 37 - Constitution du 4 octobre 1958 - Légifrance (legifrance.gouv.fr)

administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources⁴⁶¹. »

Selon l'article 37 de la Constitution, tout ce qui n'est pas du domaine de la loi relève du domaine du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire du gouvernement. Si la séparation semble claire, l'Assemblée nationale, dans l'une de ses fiches juridiques⁴⁶², intitulée « le domaine de la loi », précise toutefois que « le Conseil constitutionnel ne sanctionne pas l'intervention de la loi dans le domaine réglementaire. Ainsi, dans une décision importante de 1982⁴⁶³, il a jugé que, « par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi. »

Enfin, afin de préciser le cadre en vigueur, il convient de préciser que le gouvernement peut intervenir dans des domaines qui sont classiquement du domaine du pouvoir législatif fixé par l'article 34. Il peut ainsi « demander au Parlement de prendre des

⁴⁶¹ Outre les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens ; la nationalité, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

⁴⁶² Fiche de synthèse n°45 : Le domaine de la loi - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr)

⁴⁶³ Cons. const., déc. n° 82-143 DC du 30 juillet 1982.

ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ⁴⁶⁴ » en vertu de l'article 38 de la Constitution.

Selon la Constitution, les collectivités territoriales ont vocation à « prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon⁴⁶⁵. » Cela ne signifie pas pour autant que les communes, départements et régions disposent d'une clause de compétence générale leur permettant d'agir dans tout domaine présentant un intérêt public local, alors même qu'aucun texte particulier ne leur confie la compétence en cause. En effet, le Conseil constitutionnel a écarté l'existence d'une telle clause constitutionnelle de compétence générale des collectivités territoriales⁴⁶⁶.

La définition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales relève des attributions reconnues au législateur par les articles 34 et 72 de la Constitution. L'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Il s'ensuit que, « relèvent par suite du domaine de la loi la détermination des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, de même que la répartition entre plusieurs catégories de collectivités territoriales de leurs attributions respectives⁴⁶⁷. » Si, « les collectivités territoriales

⁴⁶⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019241024

⁴⁶⁵ Constitution, article 72 alinéa 2.

⁴⁶⁶ Cons. const., décisions n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 et n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016.

⁴⁶⁷ Cons. const., décision n° 91-290 du 9 mai 1991.

s'administrent librement par des conseils élus », cette possibilité s'exerce « dans les conditions prévues par la loi⁴⁶⁸. »

B. L'intégration dans le CGCT

Ainsi, pour les communes, leur pouvoir normatif se fonde sur les dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La clause générale de compétence permet ainsi à une commune d'adopter tout acte normatif présentant un intérêt public local.

Il est important de préciser deux éléments, à caractère historique. Le premier est que les départements ont été dotés, dès 1871, d'un pouvoir normatif pour statuer sur tous les objets d'intérêt départemental. Le deuxième élément est que, s'agissant des régions, leur transformation en collectivités de plein exercice, en 1982, s'est accompagnée, par parallélisme, de l'octroi du pouvoir normatif correspondant. Aussi, ont-elles notamment la responsabilité de distribuer des aides aux entreprises au titre de leur compétence dans le champ du développement économique.

En outre, les collectivités territoriales disposent de pouvoirs normatifs spécifiques déterminés par la loi dans le cadre d'une compétence donnée. Ce pouvoir réglementaire n'est ni autonome, ni général, comme l'est, en vertu de l'article 21 de la Constitution, celui du Premier ministre. Dans la pratique, ce pouvoir normatif est « inégal » selon le type et la taille de la collectivité. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, communément appelés « les

⁴⁶⁸ Cons. const., décision n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009.

intercommunalités » ont un solide pouvoir normatif, d'autant plus que depuis les élections municipales de 2014, les fonctions de maire et de président de l'intercommunalité ont tendance à être dissociées. Ce phénomène s'est accentué à l'issue des élections municipales de 2020.

Les maires des petites communes sont largement dépendantes de l'intercommunalité pour produire de la norme, tant dans le cadre de l'équilibre politique au conseil communautaire que d'un désengagement certain de l'État, notamment au titre de l'ingénierie territoriale qu'exerçaient les anciennes DDE⁴⁶⁹.

Pour autant, malgré le strict encadrement apparent du pouvoir normatif des collectivités territoriales, la décentralisation ne cesse de gagner du terrain en pratique. Aujourd'hui, la coopération renforcée de l'action des collectivités territoriales avec l'État leur dessine un nouveau rôle et les dote dans leur action de nouveaux moyens, notamment *via* la norme contractuelle.

L'article du Conseil constitutionnel mentionné ci-après précise les choses en la matière⁴⁷⁰. L'article 72 de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de

⁴⁶⁹ Les anciennes directions départementales de l'équipement.

⁴⁷⁰ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-des-collectivites-territoriales-de-droit-commun>

plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa⁴⁷¹. » La norme des collectivités territoriales dépend fortement de la tradition centralisatrice française. Aujourd'hui toujours liée à l'action législative et réglementaire de l'État, la norme locale tend à évoluer, sachant que la révision constitutionnelle de 2003 a permis une consécration constitutionnelle, certes essentiellement formelle :

- du pouvoir réglementaire et ce, à l'ensemble des collectivités territoriales (article 72, alinéa 3) : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » ;
- du principe de la subsidiarité normative (article 72, alinéa 2) : « 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 » ;
- du droit à l'expérimentation (article 72, alinéa 4) donc de la dérogation, de la différenciation et de la nécessité de l'évaluation : « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences » ;
- de l'absence de tutelle (article 72, alinéa 5) mais il convient de mentionner le chef-de-filât : puisque « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser

⁴⁷¹ Dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle de 2003.

l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

*

Force est de constater que le pouvoir normatif des collectivités territoriales n'en demeure pas moins toujours aussi restreint bien qu'affirmé dans la Constitution par la révision constitutionnelle de 2003 et même si la charte européenne de l'autonomie locale⁴⁷², adoptée en 1985 par les États membres du Conseil de l'Europe et ratifiée en 2007⁴⁷³ le prévoit elle aussi.

A l'occasion de la publication du rapport de 2024⁴⁷⁴, le congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a d'ailleurs notamment constaté que les réglementations trop détaillées ne laissent aux collectivités qu'une marge de manœuvre et une liberté d'adaptation réduites pour les élus locaux : « L'une des observations les plus importantes concerne l'approbation de la législation, comme la loi sur le changement climatique et la résilience ou la loi sur le développement urbain, qui réduit *de facto* l'autonomie et la marge de manœuvre des collectivités territoriales (en particulier celles des communes) sur les questions locales : les objectifs politiques clés sont adoptés au niveau de l'État et il est attendu des collectivités territoriales

⁴⁷² Adoptée le 15 octobre 1985.

⁴⁷³ Par le décret n°2007-679 du 3 mai 2007 portant publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985.

⁴⁷⁴ Rapport adopté le 27 mars 2024 sur la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale.

qu'elles « exécutent » ces décisions sur leur territoire ». L'association des maires de France (AMF), auditionnée sur ce sujet, a également partagé ces conclusions, réaffirmant à cette occasion le « besoin d'engager une nouvelle étape de décentralisation⁴⁷⁵. »

Depuis 2003, la Constitution reconnaît aux collectivités territoriales un pouvoir normatif local qu'elles exercent, dans les conditions prévues par la loi, pour l'application de leurs compétences⁴⁷⁶. Un tel pouvoir n'est donc ni autonome, ni général, comme l'est, d'une part, en vertu de l'article 21 de la Constitution, celui du Premier ministre et, d'autre part, la possibilité de déroger, à titre expérimental et dans les conditions prévues par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ V. le communiqué de presse de l'association des maires de France du 29 mars 2024.

⁴⁷⁶ V. art. 72, al. 3, de la Constitution.

⁴⁷⁷ V. également les art. L. 1113-1 sq. du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Section 2. Le cadre strict et le faible nombre d'expérimentations conduites.

L'expérimentation normative constitue un levier de l'adaptation des règles nationales aux réalités locales. Encadrée strictement par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution, elle peut permettre aux collectivités territoriales de déroger temporairement à certaines dispositions législatives ou réglementaires, dans le respect du principe d'égalité. Si cette souplesse vise à favoriser l'efficacité des politiques publiques locales, elle demeure conditionnée à une éventuelle généralisation des mesures ou à un retour au droit commun. L'exemple de la Collectivité de Corse illustre les enjeux et les limites de ce dispositif, notamment à travers les débats récents sur une autonomie renforcée et les évolutions envisagées pour son pouvoir réglementaire.

§1. Le cadre strict de l'expérimentation de dérogation aux dispositions légales.

La Constitution reconnaît la possibilité de déroger, à titre expérimental et dans les conditions prévues par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences⁴⁷⁸. Les collectivités territoriales peuvent, pour un objet et une durée limités, déroger à titre expérimental aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, lorsque la loi ou le règlement l'a prévu⁴⁷⁹.

⁴⁷⁸ Voir ainsi les art. L. 1113-1 et sq. du CGCT, préc.

⁴⁷⁹ En vertu de l'article 72, al. 4 de la Constitution.

A. Le principe d'égalité

Le principe d'égalité et la décentralisation sont régulièrement confrontés voire opposés. Ainsi, « dès les premières lois de l'acte I de la décentralisation, au début des années 1980, le Conseil constitutionnel a été confronté à la question de la norme d'organisation territoriale et des écarts ou exceptions à cette norme. En effet, la plupart des lois dont il eut à connaître étaient relatives à des collectivités dont le statut dérogeait, justement à cette norme⁴⁸⁰. »

Le législateur, avec la loi 3DS, a par la suite, introduit la notion de différenciation territoriale dans le CGCT, mais « l'a néanmoins entouré de précautions. Dans « le respect du principe d'égalité » (principe *a priori* peu favorable à la différenciation...), les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit⁴⁸¹. »

La jurisprudence constitutionnelle s'appuie traditionnellement sur le principe d'égalité pour « assurer une certaine uniformité d'application des droits et libertés. [...] Le Conseil constitutionnel s'est donc plutôt attaché aux critères fixés par le législateur pour encadrer la marge d'appréciation laissée aux départements et prévenir « la

⁴⁸⁰ MILLER S., « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Titre VII [en ligne], n°9, *La décentralisation*, octobre 2022.

⁴⁸¹ HAQUET A., « Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'Etat ? », *op. cit.*

survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de la prestation spécifique dépendance⁴⁸² ».

Il est important de considérer que l'expérimentation n'est, par principe, pas de nature à entraîner durablement une différenciation du régime juridique applicable à ces collectivités, dès lors qu'elle doit aboutir soit à une généralisation des mesures concernées à l'ensemble du territoire, soit à un retour au droit antérieurement applicable suite à son abandon⁴⁸³.

Toutefois, il convient de préciser que cette possibilité a été modifiée en 2021⁴⁸⁴. Cela ouvre désormais la possibilité que l'expérimentation aboutisse au maintien des mesures prises à titre expérimental uniquement dans les collectivités ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre-elles, ou bien encore à d'autres collectivités n'ayant pas participé à l'expérimentation. Cette dernière disposition est soumise au respect du principe d'égalité. Cette précision, pourrait limiter l'effet des dispositions du nouvel article L. 1113-6 du CGCT, le Conseil constitutionnel, ayant notamment souligné que « le législateur ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités territoriales ayant

⁴⁸² MILLER S., « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op. cit.*

⁴⁸³ Conformément à l'article L. 1113-6 du CGCT.

⁴⁸⁴ Par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021, *JORF*, n° 0093, 20 avril 2021.

participé à l'expérimentation sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun⁴⁸⁵. »

B. L'exemple de la Corse

Au début des années 2000, alors que le législateur avait prévu d'autoriser la collectivité de Corse à prendre, à titre expérimental, des mesures relevant du domaine de la loi, le Conseil constitutionnel a été particulièrement clair dans sa décision relative à la Corse⁴⁸⁶, sur le fondement des articles 3 et 34 de la Constitution, et selon lequel « considérant, en l'espèce, qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution. »

Dès lors, et dans un contexte favorable à un nouvel élan de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a reconnu, à l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution, la possibilité pour toute collectivité territoriale, ainsi que ses groupements, de déroger, de manière temporaire, aux lois et règlements nationaux régissant l'exercice de ses compétences. La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales en définira le cadre et les contours⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ Cons. const., déc. n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

⁴⁸⁶ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, cons. 21.

⁴⁸⁷ Cf. la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF*, n° 177, 2 août 2003.

Concrètement, les collectivités territoriales entrant dans le champ d'application de la loi pouvaient demander à bénéficier de cette expérimentation. Le Gouvernement devait publier la liste des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation. L'entrée en vigueur des actes dérogatoires pris par des collectivités territoriales était subordonnée à leur publication au Journal officiel de la République, accompagnée d'un contrôle renforcé du juge, puisque le préfet pouvait assortir son recours dirigé contre un tel acte d'une demande de suspension qui était automatique⁴⁸⁸. À la fin de l'expérimentation, la loi décidait la prolongation, l'abandon de l'expérimentation ou le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental au vu des résultats de l'évaluation menée par le Gouvernement⁴⁸⁹. L'expérimentation devait aboutir à l'adoption d'une norme... étatique uniforme et identique sur l'ensemble du territoire. Cette unité était à contre-courant de la logique expérimentale.

En 2024, la question de l'expérimentation normative par les collectivités territoriales a opéré une percée médiatique à l'occasion des pouvoirs qui pourraient être dévolus à la collectivité de Corse. La Collectivité de Corse (CDC) bénéficie déjà d'un statut particulier au sein de la République française, lui conférant certaines compétences spécifiques. Toutefois, l'étendue de son pouvoir réglementaire et normatif autonome est, à ce jour, strictement encadrée par des dispositions constitutionnelles et législatives, ainsi que par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. La Corse, en tant que collectivité territoriale à statut particulier, est soumise aux

⁴⁸⁸ Cf. l'ancien art. L. 1113-4 du CGCT.

⁴⁸⁹ Cf. l'ancien art. L. 1113-6 du CGCT.

dispositions de l'article 72 de la Constitution. La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse⁴⁹⁰ a instauré une organisation spécifique pour la Corse, reconnaissant certaines compétences particulières à ses institutions. Ce statut a été renforcé par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse⁴⁹¹.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de se prononcer à différentes reprises sur les compétences normatives de la Collectivité de Corse. Dans sa décision du 9 mai 1991⁴⁹², il a ainsi validé la possibilité pour l'Assemblée de Corse de proposer des modifications ou adaptations de dispositions réglementaires, à condition que cette faculté ne transfère pas, en elle-même, de compétences relevant du domaine réglementaire. Ces dispositions ne diffèrent ainsi pas des possibilités offertes aux collectivités territoriales « classiques ». De même, toujours dans sa décision du 17 janvier 2002⁴⁹³, le Conseil constitutionnel a censuré des dispositions qui reconnaissaient à la collectivité territoriale de Corse un pouvoir réglementaire propre et un pouvoir d'adaptation des lois, considérant que ces dispositions méconnaissaient les articles 21 et 72 de la Constitution.

⁴⁹⁰ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC), *JORF*, n°0111, 14 mai 1991.

⁴⁹¹ La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a élargi les compétences de l'Assemblée de Corse, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de culture.

⁴⁹² Cons. const., déc. n° 91-290 DC du 9 mai 1991, loi relative à la Corse.

⁴⁹³ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

Par exemple, le Conseil d'État a rappelé en 2018⁴⁹⁴ que le principe d'égalité n'empêche pas l'autorité investie du pouvoir réglementaire de traiter différemment des situations distinctes ou de déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, à condition que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la norme et proportionnée aux motifs la justifiant.

En somme, le pouvoir normatif de la Collectivité de Corse n'est pas substantiellement plus important que celui des autres collectivités territoriales, bien qu'elle bénéficie d'un statut particulier. Elle peut proposer des adaptations des textes réglementaires nationaux aux spécificités locales, notamment via l'Assemblée de Corse, mais ses propositions demeurent soumises à l'approbation de l'État.

Au cours de l'hiver 2023-2024, des discussions approfondies entre le gouvernement français et les élus corses ont plus particulièrement porté sur l'octroi d'une autonomie accrue à la Collectivité de Corse, incluant des demandes spécifiques en matière de pouvoir réglementaire autonome. Les élus corses ont sollicité la reconnaissance constitutionnelle d'un statut d'autonomie pour l'île, tenant compte de ses spécificités géographiques, culturelles et linguistiques. Cette demande vise à permettre à la Corse d'adapter les lois et règlements nationaux à ses particularités locales. Les échanges entre les élus corses et le ministre de l'Intérieur ont porté sur la demande d'une écriture constitutionnelle de cette reconnaissance.

Les élus insulaires ont exprimé le souhait que la Collectivité de Corse puisse adapter les lois et règlements nationaux aux réalités locales, sans pour autant disposer d'un pouvoir législatif autonome. Cette adaptation viserait à mieux répondre aux spécificités

⁴⁹⁴ CE, 19 octobre 2018, n° 408188, X.

de l'île tout en respectant le cadre républicain⁴⁹⁵. En 2024, le gouvernement Barnier avait prévu l'examen de ce texte constitutionnel avant fin 2025⁴⁹⁶.

§2. Un faible nombre d'expérimentations conduites

Le cadre particulièrement restrictif fixé par la loi organique du 1^{er} août 2003 va se révéler être un frein à la mise en œuvre des expérimentations de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution. Parmi les raisons qui peuvent l'expliquer, figurent la réticence de l'État, le cadre particulièrement restrictif, les difficultés liées à l'exigence de l'habilitation législative ainsi que la prééminence du pouvoir réglementaire central.

A. Quatre expérimentations et trois généralisations

Le nombre d'expérimentations conduites par les collectivités territoriales est particulièrement faible. En effet, en 2025, seules quatre expérimentations ont été menées sur ce fondement⁴⁹⁷, dont trois ont débouché sur une généralisation :

⁴⁹⁵ Une autre demande concerne l'autonomie fiscale, avec la possibilité pour la Collectivité de Corse de lever et de gérer certains impôts locaux, afin de financer ses compétences et projets spécifiques. Cette autonomie fiscale s'inscrirait dans le cadre d'un nouveau pacte budgétaire et financier à conclure avec l'État.

⁴⁹⁶ Question au gouvernement n°34, posée en séance et publiée le 10 octobre 2024, statut de la Corse.

⁴⁹⁷ V. notamment l'étude demandée par le Premier ministre au Conseil d'État, « les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », adoptée en assemblée générale le 4 juillet 2019.

- le revenu de solidarité active (RSA), expérimenté par une trentaine de départements en 2007-2008, avant sa généralisation par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 ;
- la tarification sociale de l'eau, a été expérimentée par 50 communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et généralisée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans, expérimenté par neuf régions entre 2017 et 2019, a été généralisé par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;
- la dérogation aux modalités de répartition des fonds non affectés par les entreprises de la taxe d'apprentissage, expérimentée par deux régions à partir du 1^{er} janvier 2017, a été abandonnée compte tenu de la réforme de la taxe d'apprentissage opérée par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018.

Les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations tant en termes de délais que d'issue de l'expérimentation ont conduit à en limiter le recours par les collectivités territoriales. Ainsi, pour les quatre expérimentations mises en œuvre, un délai moyen d'un an a été constaté entre la loi ou le décret autorisant le lancement de l'expérimentation et la publication du décret arrêtant la liste des collectivités autorisées à y prendre part⁴⁹⁸. Il est à noter également que les expérimentations concernant le

⁴⁹⁸ Rapport sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (n°3523), n° 3936, déposé le mercredi 3 mars 2021.

RSA, la tarification sociale de l'eau et l'accès à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans ont été généralisées avant même leur évaluation.

Après la crise des gilets jaunes, à l'hiver 2018-19, et souhaitant faire de la différenciation la nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales, le Gouvernement a modifié le régime de l'expérimentation menée par les collectivités territoriales, sans attendre un projet de loi constitutionnelle⁴⁹⁹ ni l'adoption de la loi 3DS du 21 février 2022.

Au regard de ce constat très limité du recours aux expérimentations, une loi organique⁵⁰⁰ a tenté en 2021 de faciliter ce recours en simplifiant les conditions d'entrée et de sortie applicables à ces expérimentations. Mais trois ans après, aucune nouvelle expérimentation n'a été lancée. Ainsi, parmi l'ensemble des expérimentations auxquelles sont associées les collectivités territoriales, il peut être relevé le caractère marginal des expérimentations menées au titre du quatrième alinéa de l'article 72. Les collectivités territoriales sont beaucoup plus fréquemment impliquées dans des expérimentations sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution. Sur les trente-six expérimentations intéressant les collectivités territoriales depuis 2004, vingt-huit peuvent être recensées sur le fondement de l'article 37-1, seulement quatre précitées

⁴⁹⁹ Il s'agit du projet de loi constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique » n° 2203 déposé le 29 août 2019.

⁵⁰⁰ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *JORF*, n° 0093, 20 avril 2021.

sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 et quatre dont le fondement juridique est indéterminé⁵⁰¹.

Pour ce qui est de la doctrine, l'intervention de Jean-Éric Schoettl en 2014 devant la délégation aux collectivités territoriales est particulièrement éclairante. Lorsqu'il indique que « le troisième alinéa de l'article 72, dans sa rédaction issue de la révision de 2003, s'est donc borné à énoncer explicitement, à consacrer, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales dans son contenu et ses contours antérieurement admis par la jurisprudence des deux ailes du Palais-Royal⁵⁰². » Bien que Jean-Éric Schoettl précise que « les compétences confiées par la loi aux autorités décentralisées ne se réduisent pas [...] à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside souvent dans le pouvoir de fixer des règles générales⁵⁰³. » Il rend à l'appui de sa démonstration l'exemple de la réglementation de l'urbanisme.

B. Les timides évolutions législatives

Dans le cadre de la préparation de la loi NOTRe, une tentative avait échoué à l'occasion de la première lecture du projet à l'Assemblée nationale. La reconnaissance aux régions

⁵⁰¹ CAZENEUVE J.-R. et VIALA A., rapport n°912, délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *rapport des missions "flash" sur l'expérimentation et la différenciation territoriale et l'autonomie financière des collectivités territoriales*, n° 912, 9 mai 2018.

⁵⁰² SCHOETTL J.-E., *op. cit.*, p. 261.

⁵⁰³ SCHOETTL J.-E., *op. cit.*, p. 261.

d'un pouvoir réglementaire d'application des lois avait été prévue selon les termes suivants : « sous réserve du pouvoir réglementaire du Premier ministre prévu à l'article 21 de la Constitution, la région est compétente pour adopter les mesures d'application des lois concernant l'exercice de ses compétences en cas de non-renvoi au pouvoir réglementaire de l'État ou en complément de celui-ci ». La suppression de cette disposition en deuxième lecture au Sénat a été saluée par la doctrine, ainsi qu'a pu le souligner Laetitia Janicot car elle « s'avérait particulièrement en retrait par rapport au droit positif déjà existant⁵⁰⁴. »

Les différentes vagues décentralisatrices et la reconnaissance de l'organisation décentralisée de la République n'ont paradoxalement pas permis une réelle adaptation des normes et des compétences à la diversité des territoires. C'est pourquoi la loi dite 3DS⁵⁰⁵, promulguée le 21 février 2022, était motivée par la volonté d'adapter le droit aux spécificités locales et de fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales⁵⁰⁶. Cette loi a notamment conforté le principe de différenciation territoriale. Elle a pour objectif de promouvoir la différenciation territoriale, « pierre angulaire de ce projet de loi » selon la ministre de la cohésion des territoires alors en fonction⁵⁰⁷ qui

⁵⁰⁴ JANICOT L., « le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2016, p. 664 et sq.

⁵⁰⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022, dite 3DS, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et simplification portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF*, n° 0044, 22 février 2022.

⁵⁰⁶ GATEL F. et BRISSON M., *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République*, rapport d'information, Sénat, 2024. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r23-629/r23-629.html> [consulté le 30 mai 2024].

⁵⁰⁷ Jacqueline GOURAULT.

« consiste à attribuer par la loi des compétences spécifiques à une collectivité territoriale ou la capacité des collectivités territoriales à exercer de manière différente une même compétence ». Le texte législatif vise également, selon le gouvernement, à « parfaire la décentralisation » et vient conforter les compétences des collectivités territoriales dans les secteurs des transports, de la santé ou encore de la transition écologique. Il cherche par ailleurs à renforcer la déconcentration afin de mieux adapter les prises de décisions aux réalités locales. Enfin, il simplifie le fonctionnement des institutions locales.

La loi 3DS vise à consacrer le principe de différenciation territoriale. Elle va chercher à assouplir le cadre, rigide, des relations entre collectivités territoriales. En insistant sur le pouvoir normatif dont disposent les collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences, elle vise également à élargir des dispositifs de participation citoyenne locale. De timides évolutions vont être apportées par cette loi. Présentée comme une nouvelle étape après la loi organique du 19 avril 2021⁵⁰⁸, relative à la simplification des expérimentations, elle entend favoriser l'application du principe de différenciation territoriale, lequel permet une adaptation du droit aux spécificités locales. Le titre I^{er} de la loi 3DS, consacré d'ailleurs à la différenciation territoriale, cherche à adapter l'organisation des compétences des collectivités territoriales dans le respect de la Constitution.

⁵⁰⁸ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021, *op. cit.*

Au total, la loi 3DS modifie le chapitre premier⁵⁰⁹ du titre unique du livre premier de la première partie du Code général des collectivités territoriales, les articles de ce chapitre étant organisés en trois sections nouvelles⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ Intitulé « Principe de libre administration ».

⁵¹⁰ La section 1 intitulée « Dispositions générales et exercice différencié des compétences », et qui comprend les articles L. 1111-1 à L. 1111-7 ; la section 2 intitulée « Délégations de compétences », et qui est composée des articles L. 1111-8 à L. 1111-8-2 ; la section 3 intitulée « Exercice concerté des compétences » qui comprend les articles L. 1111-9 à L. 1111-11.

Section 3. L'approche complexe de la différenciation dans un État unitaire

La différenciation a fait son entrée dans les collectivités ou, plus exactement, dans la façon de vouloir conduire, aujourd'hui, les politiques publiques locales. Et Assem Sayede Hussein de noter que, « s'agissant du droit national français, l'on parle de plus en plus d'un droit à la différence, d'une différenciation territoriale, d'un ordre juridique territorialisé ou simplement d'un nouveau modèle de gouvernance publique consistant en une mise en œuvre locale souple ou flexible des politiques publiques⁵¹¹. » Et l'on sait à quel point « l'autonomie d'une politique publique s'évalue à l'aune des ressources juridiques, financières et organisationnelles qui peuvent être mobilisées par les acteurs pour la mettre en œuvre⁵¹². » La réussite de ce modèle est donc, en grande partie, tributaire de l'étendue de la décentralisation des pouvoirs normateurs. D'autant que celle-ci est une source, non seulement d'efficacité, mais également de démocratisation de l'action publique. Elle prône tout simplement une meilleure participation et, donc, une responsabilité des autorités locales dans les affaires publiques.

Au nombre de cinq, les leviers de la différenciation normative permettent de développer les expérimentations. Ils consistent à :

- Compléter les prescriptions fixées au niveau national par des dispositions liées au contexte local ;

⁵¹¹ SAYEDE HUSSEIN A., *op. cit.*

⁵¹² PASQUIER R., « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, p. 74.

- Adapter aux circonstances locales. Il s'agit de renforcer les obligations ou permettre d'adopter des conditions plus favorables avec la définition d'un minimum ;
- Fixer un objectif mais différencier ses modalités de mise en œuvre en fonction du contexte local ; Choisir ou non d'exercer une prérogative réglementaire nouvelle pour accompagner une dynamique locale ;
- Appliquer une réglementation nationale à défaut d'exercice du pouvoir réglementaire local pour les plus petites collectivités territoriales ;
- Préciser la définition de certaines notions conditionnant l'intervention publique en fonction du contexte local.

§1. L'ambiguïté de la loi 3DS et les limites au renforcement du pouvoir normatif local

La loi 3DS, adoptée en 2022⁵¹³, souhaite renforcer la différenciation territoriale et affermir le pouvoir normatif des collectivités territoriales. En reconnaissant aux collectivités la possibilité d'adapter certaines compétences à leurs spécificités locales, elle ambitionne de répondre aux besoins d'efficacité et de proximité exprimés par les élus. Toutefois, son application va susciter des interprétations contrastées. D'aucuns vont y voir un véritable outil du pouvoir normatif des collectivités territoriales tandis que d'autres vont pouvoir considérer que les avancées restent très modestes et particulièrement en deçà des attentes. De plus, le manque de réactivité de l'État face aux premières demandes de différenciation interroge sur la volonté réelle des plus

⁵¹³ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et simplification portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF*, n° 0044, 22 février 2022.

hautes autorités de l'État. Ce débat met ainsi en lumière les tensions entre volonté, affichée, de décentralisation et maintien, réel, du contrôle étatique, notamment à travers les notions de subsidiarité et de collectivité « chef de file ».

A. Le pouvoir normatif local, parent pauvre de la loi 3DS

Selon Jean-Claude Zarka⁵¹⁴, la loi 3DS serait ainsi venue renforcer le pouvoir normatif des collectivités territoriales, « outil concret de différenciation des politiques territoriales ». Son article 5 consacre, dans le Code général des collectivités territoriales, le principe de portée générale selon lequel les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire » pour mettre en œuvre les compétences qui leur sont reconnues par la loi. Issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, cet article cherche à conforter le principe de libre administration des collectivités territoriales. Cet article vise « à faire échec à une jurisprudence centralisatrice du Conseil d'État. Pour ce dernier, lorsque la loi n'est pas suffisamment précise, elle doit faire l'objet d'un complément réglementaire du gouvernement pour être applicable, même s'il s'agit d'un domaine relevant d'une compétence locale⁵¹⁵. »

Au contraire, Léo Garcia, s'attache à démontrer que « le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales [est le] parent pauvre du projet de loi 3DS⁵¹⁶. » Le propos de

⁵¹⁴ ZARKA J.-C., « Que retenir de la loi 3DS du 21 février 2022 ? », *Actu-Juridique*, 2022.

⁵¹⁵ ZARKA J.-C., *op. cit.*

⁵¹⁶ GARCIA L., « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, parent pauvre du projet de loi 3DS », *Actu-Juridique*, 2021.

l'auteur constitue⁵¹⁷ une nuance du cadre formellement posé par cette loi. Il y développe le fait qu'un des objectifs affichés de la loi, à savoir d'offrir la faculté aux territoires, d'adapter plus librement leurs actions à leurs particularités, permettrait de répondre aux besoins d'efficacité et de proximité exprimés notamment par les collectivités territoriales. Cette volonté devait se traduire dans la loi par un affermissement de leur pouvoir normatif. Mais à regarder de plus près, les dispositions du projet de loi initial en la matière restent très modestes et à rebours de l'ambition pourtant affichée par les attentes des élus locaux.

Selon la délégation aux collectivités territoriales du Sénat⁵¹⁸, l'État n'a répondu à aucune des trois demandes de différenciation formulées depuis l'adoption de la loi 3DS. En effet, depuis que la loi du 21 février 2022 a ouvert cette possibilité, trois collectivités territoriales ont effectué une demande de différenciation, selon un rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat⁵¹⁹. Les sénateurs auteurs du rapport constatent que, à la date de leur mission flash, aucune des collectivités n'a reçu de réponse. A titre d'exemple, la région Occitanie a déposé sa demande le 30 novembre 2022. Elle concernait la réalisation de l'aménagement sanitaire du territoire à travers l'élaboration d'un plan régional de santé et l'expérimentation d'un chef de filât de la région dans l'orientation des jeunes et du plein-emploi.

⁵¹⁷ Avant le vote définitif du texte.

⁵¹⁸ Cf. *la gazette des communes*, 17 juin 2024, p. 57.

⁵¹⁹ GATEL F. et BRISSON M., *rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, Sénat, mai 2024.

Le nouvel article L. 1111-3-1 du Code général des collectivités territoriales « vise à affirmer dans la loi que des marges de différenciation sont autorisées dans le respect du principe constitutionnel d'égalité ». Cet article relatif à la définition de la différenciation affirme effectivement que, « dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit » (art. 1^{er}). Les départements se voient reconnaître le pouvoir de présenter des propositions pour modifier ou adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'un, de plusieurs ou de l'ensemble des départements (art. 2).

La loi 3DS, dans son article 2⁵²⁰, ouvre aux départements et régions la possibilité de saisir le Premier ministre ainsi que les assemblées parlementaires de demandes de différenciation territoriale, par une délibération de leur organe délibérant. Deux ans après la loi 3DS, trois collectivités ont déposé une demande en ce sens : la région Occitanie⁵²¹, le département de la Lozère⁵²² et la région Île-de-France⁵²³. Ces trois

⁵²⁰ Codifié à l'article L. 3211-3 du CGCT pour les départements, et à l'article L. 4221-1 du CGCT pour les régions.

⁵²¹ Le 30 novembre 2022.

⁵²² Le 24 février 2023.

⁵²³ Le 16 octobre 2023.

demandes de différenciation ont plus particulièrement porté sur les domaines de compétences suivants :

- la santé, la prévention, l'éducation et la jeunesse pour la région Occitanie, au travers de mesures visant à réaliser l'aménagement sanitaire du territoire à travers l'élaboration d'un plan régional de santé ; mettre les compétences régionales en matière de maîtrise d'ouvrage complexe au service des centres hospitaliers ; expérimenter le chef de filât de la région dans l'orientation des jeunes et du plein emploi.

- la transition écologique, la cohésion des territoires, le numérique, l'insertion et le plein emploi, pour le département de la Lozère, et à travers le transfert au département de la compétence de la maîtrise d'ouvrage des retenues de stockage d'eau inter-saisonnières ; l'amélioration de la couverture de téléphonie mobile en zone de montagne en contraignant les opérateurs à mettre en œuvre un partage de réseaux ; le versement du RSA directement aux employeurs embauchant les bénéficiaires.

- l'économie, l'éducation et la formation professionnelle, les transports, le logement et l'aménagement, la santé, l'environnement et la sécurité pour la région Île-de-France.

Si aucun texte n'impose au gouvernement un délai de réponse, lorsque des collectivités formulent une demande de différenciation, la circulaire du Premier ministre du 13

janvier 2023⁵²⁴ précise néanmoins que ce délai doit être raisonnable⁵²⁵. » Or, à ce jour⁵²⁶, aucune des trois collectivités ci-dessus n'a reçu de réponse.

Aux termes de l'article 72 alinéa 2 de la constitution, « 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 ». Le Code général des collectivités territoriales dispose quant à lui que « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences⁵²⁷. » En 1985, le Conseil d'État⁵²⁸ a également précisé que lorsqu'une loi ne renvoie pas à un décret d'application, « il appartient, dès lors, à l'organe de la collectivité territoriale, compétent pour organiser les services de cette collectivité, de fixer les règles d'application » de celle-ci.

⁵²⁴ Circulaire n° 6390-SG du 13 janvier 2023 relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales.

⁵²⁵ Cet exemple illustre à nouveau tant le poids pris par le droit souple que ses délais peu contraignants.

⁵²⁶ En février 2025.

⁵²⁷ Article L. 1111-2 du CGCT.

⁵²⁸ CE, 10/5 SSR, 13 février 1985, n° 40756, *Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise*.

B. La notion de chef de file et la subsidiarité

Selon le rapport du Sénat, « la loi 3DS reconnaît au législateur la possibilité, à droit constitutionnel constant, de différencier les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales, à condition que les collectivités en question se trouvent dans des « différences objectives de situation ». Cette notion consacre la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui juge, de façon constante, que « le principe constitutionnel d'égalité, applicable aux collectivités territoriales, (...) ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit⁵²⁹. »

La loi 3DS facilite également les délégations de compétences entre collectivités territoriales (art. 8). Elle vient compléter le Code général des collectivités territoriales⁵³⁰ qui indique désormais qu'une collectivité territoriale pourra déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tout ou partie d'une compétence dont elle est attributaire, « y compris pour la réalisation ou la gestion de projets structurants pour son territoire » (art. 8). De plus, « lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité

⁵²⁹ GATEL F. et BRISSON M., *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République*, SENAT, Rapport d'information, 2024, *op.cit.*

⁵³⁰ A l'art. L. 1111-8.

propre, avec l'accord de ses communes membres, exprimé par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, [pourra] également déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres. »

Le texte législatif introduit la possibilité, pour l'ensemble des communautés urbaines et des métropoles, de soumettre l'exercice de la compétence voirie à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain et de déléguer l'entretien de la voirie communautaire ou métropolitaine aux communes, dans le cadre de conventions⁵³¹. Par ailleurs, la loi 3DS prévoit qu'« une ou plusieurs communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent transférer à ce dernier, en tout ou partie, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice⁵³². » Enfin, le texte issu de la commission mixte paritaire reprend une disposition adoptée par le Sénat permettant aux élus locaux de fixer eux-mêmes, sous conditions, la composition des conférences territoriales de l'action publique⁵³³.

Avec le pouvoir contractuel et l'importance des partenariats – partenariats des collectivités territoriales avec des acteurs publics, tels que l'État et les autres collectivités, et privés, tels que les banques ou les entreprises, les collectivités

⁵³¹ Art. 18 de la loi 3DS.

⁵³² Art. 17 de la loi 3DS.

⁵³³ Art. 8 de la loi 3DS.

territoriales font désormais figure de « chef de file » dans certains domaines et ont recours à leur pouvoir réglementaire pour mettre en œuvre ces nouvelles politiques. Ainsi, par exemple, pendant la période de Covid-19, toutes collectivités territoriales confondues ont attribué des aides économiques, alors que la compétence de droit commun appartient en principe à la région.

Le principe de « collectivité chef de file » s'est imposé dans les discours, beaucoup, et dans les faits, concrètement, plus difficilement, quant à ses incidences normatives. En se référant au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Il convient de préciser que ce principe n'est pas nouveau. En effet, la notion de « chef de file » est apparue dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁵³⁴. L'absence de hiérarchie entre collectivités territoriales est pour Olivier Dupéron un « principe consubstantiel à la conception de la décentralisation, notamment au moment de sa première consécration, en 1982⁵³⁵ ». Il évoque à cet égard les « faux semblants de l'absence de hiérarchie » dont les débats ont évolué depuis 1982, notamment avec la jurisprudence du Conseil d'État *Département des Landes*⁵³⁶ selon laquelle il n'y a de tutelle que si une

⁵³⁴ V. loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), *JORF*, n° 0031, 5 février 1995.

⁵³⁵ DUPÉRON O. (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, 40 ans de déplacement des politiques publiques*, L'Harmattan, 2023, p. 205.

⁵³⁶ CE, Ass, 12 décembre 2003, n° 236442, *Département des Landes*.

collectivité dispose d'un pouvoir d'autorisation et de contrôle sur une autre, pas un pouvoir d'incitation ou de dissuasion. Il est également important de préciser que, à l'occasion de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, le Conseil constitutionnel avait censuré la disposition relative au chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences⁵³⁷. En se référant tant à une définition pragmatique qu'à la doctrine, la notion de chef de file évoque « l'idée de commandement d'une entité administrative sur d'autres⁵³⁸. » Toutefois, le texte résultant de la révision constitutionnelle est resté timide en la matière, avec l'affirmation du principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Dès lors, au rebours des intentions initiales des promoteurs de la réforme constitutionnelle, l'échelon régional n'a pas été privilégié dans la coordination des politiques décentralisées⁵³⁹. Ainsi vidée de sens concret autre que politique, la notion de chef de file relève davantage du mythe que de la réalité territoriale.

*

Selon Assem Sayede Hussein, « le fait que ce principe soit dorénavant intégré dans la Constitution est de nature à renouveler ou à renforcer les prérogatives normatives

⁵³⁷ Cons. const., déc. n° 94-358 DC, 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁵³⁸ JOYE J.-F., « La notion de chef de file en droit des collectivités territoriales », *In* DUPERON O., *op. cit.*, p. 208.

⁵³⁹ V. à ce propos le rapport de la Cour des comptes de 2009, *La conduite par l'État de la décentralisations*, 2009, 164 p.

locales⁵⁴⁰. » En ce sens, Jean-Bernard Auby relevait qu'il « paraît assez évident que la compétence pour organiser les modalités d'action commune doit nécessairement inclure peu ou prou la possibilité de poser des normes réglementaires⁵⁴¹. » D'autant que son objet est de « remédier au brouillage des compétences en permettant à une collectivité d'orienter l'action de l'ensemble des collectivités concernées par l'exercice d'une même compétence⁵⁴² », pour reprendre le propos de Jean-François Brisson. Et il appartient au pouvoir législatif d'en donner l'autorisation. À ce propos, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait au législateur d'organiser « les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements⁵⁴³ ». C'est pourquoi, depuis la loi du 27 janvier 2014⁵⁴⁴ de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la région est devenue chef de file en matière d'aménagement du territoire et de développement durable, d'environnement et de transport⁵⁴⁵. Pour

⁵⁴⁰ SAYEDE HUSSEIN A., « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines », *LPA*, 2017.

⁵⁴¹ AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, *op. cit.*, p. 62.

⁵⁴² BRISSON J.-F., « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 538.

⁵⁴³ Cons. const., 26 avr. 2013, n° 2013-303 QPC, intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre, cons. 4.

⁵⁴⁴ V. loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), codifiée à l'article L. 1111-9 du CGCT, *JORF*, n° 0023, 28 janvier 2014.

⁵⁴⁵ Le rôle de chef de file de la région a été réaffirmé par la loi NOTRe du 7 août 2015, par une disposition codifiée à l'article L. 4251-12 du CGCT disposant que « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique. »

sa part, le département est chef de file en matière d'action sociale et de solidarité tandis que la commune est devenue chef de file, notamment en matière de services de proximité.

§2. L'émergence de la notion de différenciation

Il convient de préciser tout d'abord que la différenciation n'est pas nouvelle. A titre d'illustration, trois lois emblématiques ont déjà permis cette différenciation. Il s'agit de la loi « Montagne » de 1985⁵⁴⁶, de la loi « Littoral » de 1986⁵⁴⁷ et de la loi « SRU » de 2000⁵⁴⁸.

A. Des tentatives infructueuses de révision constitutionnelle

Après deux tentatives de révision constitutionnelle infructueuses⁵⁴⁹ visant notamment à instituer un droit à la différenciation pour les collectivités territoriales, l'idée d'une adaptation de la loi par les collectivités territoriales a été dans un premier temps

⁵⁴⁶ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF*, n° 0008, 10 janvier 1985.

⁵⁴⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF*, n° 0003, 4 janvier 1986.

⁵⁴⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF*, n° 0289, 14 décembre 2000.

⁵⁴⁹ Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, déposé le 9 mai 2018 ; projet de loi constitutionnelle n°2023 pour un renouveau de la vie démocratique, déposé le 29 août 2019.

écartée. Cette réforme a ensuite été consacrée par la loi organique du 19 avril 2021⁵⁵⁰, relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Elle a souhaité favoriser le recours aux expérimentations, que ce soit en amont lors de la phase de demande d'expérimentation ou en aval, lors des procédures visant à en tirer les conséquences. Cette loi vise à simplifier le cadre juridique des expérimentations et, surtout, à l'issue de l'expérimentation, l'étendue des compétences pourra ne pas être identique entre collectivités territoriales d'une même catégorie. De plus, la loi ajoute deux nouvelles issues possibles :

- la première est que le législateur peut décider, au vu de l'évaluation de l'expérimentation, « le maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités ayant participé à l'expérimentation » ;
- la deuxième est que, dans certaines d'entre elles, seulement, ainsi que leur extension à d'autres collectivités territoriales [qui n'ont pas participé à l'expérimentation], dans le respect du principe d'égalité⁵⁵¹. »

Un autre élément à prendre en considération est que la révision constitutionnelle de 2003 a autorisé⁵⁵² la loi ou le règlement à contenir des dispositions de caractère expérimental, pour un objet et une durée limités. Si ces expérimentations normatives menées par l'État n'intéressent pas spécifiquement les attributions normatives des

⁵⁵⁰ Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *JORF*, n° 0093, 20 avril 2021.

⁵⁵¹ Art. L. 1113-6 et L. 1113-7 du CGCT.

⁵⁵² A l'article 37-1 de la Constitution.

collectivités territoriales, certaines ont pu être menées en vue de procéder à des transferts différenciés de compétences ou de services publics au profit des collectivités territoriales. A titre d'exemple, il est possible pour les communes et EPCI d'instituer sur tout ou partie de leur territoire une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) composée d'une part variable selon le poids ou le volume des déchets⁵⁵³.

Au total, les expérimentations, qu'elles soient menées dans le cadre de l'article 37-1 ou de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution constituent de véritables instruments de différenciation normative. Elles viennent en ce sens compléter le pouvoir réglementaire local⁵⁵⁴ ; les délégations de compétences⁵⁵⁵ ; la différenciation des compétences des collectivités territoriales de droit commun appartenant à une même catégorie⁵⁵⁶.

B. Egalité et différenciation

Le législateur peut ainsi, depuis longtemps, édicter des règles spécifiques à certaines parties du territoire⁵⁵⁷. Loin d'imposer l'uniformité, le principe d'égalité a toujours

⁵⁵³ V. art. 195 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, pérennisé par l'article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et codifié sous l'article 1522 bis du Code général des impôts.

⁵⁵⁴ Art. 72, alinéa 3 de la Constitution et article L. 1111-2 du CGCT, introduit par la loi 3DS du 21 février 2022.

⁵⁵⁵ Art. L. 1111-8 du CGCT.

⁵⁵⁶ Art. L. 1111-3-1 du CGCT introduit par la loi 3DS du 21 février 2022.

⁵⁵⁷ V. Cons. const., déc. n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

permis l'édiction de règles différentes dès lors qu'elle est justifiée, soit par une différence de situation appréciable entre les territoires ; soit par l'existence d'un motif d'intérêt général, pourvu que dans les deux cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

L'expérimentation, à la différence des autres instruments de différenciation, doit s'accompagner nécessairement d'une évaluation. Cette dernière permet justement de vérifier si des différences de situations sont de nature à justifier l'adoption et l'application d'une règle différenciée.

Il peut être intéressant de s'attarder sur l'exemple de l'expérimentation, en 2024, relative à France Travail et qui serait l'illustration d'un syndrome, souvent pointé par les édiles locaux, et selon lequel l'expérimentation sera, de toutes façons, généralisée avant même la conduite de l'évaluation.

En 2022, le ministère du travail, de la santé et des solidarités a engagé une expérimentation d'une durée d'un an, une réforme de l'accompagnement des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), dans la perspective du plein emploi. Par un courrier daté du 30 septembre 2022⁵⁵⁸, Olivier Dussopt, le ministre du travail alors en fonction, invitait les collectivités intéressées par cette démarche à se porter candidates avant le 21 octobre 2022, en adressant « une lettre d'intention, sans qu'il soit besoin de prendre une délibération, dès lors que la démarche repose sur du volontariat et qu'aucun appel à projet sera lancé ». Le gouvernement visait alors une

⁵⁵⁸ Courrier adressé à l'ensemble des conseils départementaux par le ministre du Travail, du Plein-Emploi et de l'Insertion, Olivier Dussopt.

dizaine de territoires pilotes. Dans ces conditions, une première phase d'expérimentation a débuté au printemps 2023 et dix-huit territoires pilotes ont testé les nouvelles modalités d'accompagnement rénové des allocataires du revenu de solidarité active (RSA). Ces nouvelles modalités d'accompagnement renforcé consistent notamment en une gestion du parcours des allocataires conjointe par France Travail et les conseils départementaux ainsi qu'un accompagnement renforcé des allocataires vers l'emploi. L'expérimentation n'est pas nécessairement menée sur la totalité d'un territoire départemental et peut ainsi concerner un ou plusieurs bassins de vie à l'intérieur d'un département.

Ces expérimentations ont été déployées avec un soutien financier de l'État, *via* le ministère du travail, de la santé et des solidarités. Engagées avec les conseils départementaux et France Travail, elles visent à accompagner de façon rénovée et intensive le retour à l'emploi de la totalité des allocataires du RSA du territoire concerné, en leur proposant notamment 15 heures d'activité hebdomadaire. En vue d'une généralisation progressive pour 2025⁵⁵⁹, le Gouvernement a souhaité augmenter en 2024 ces expérimentations. Dans ces conditions, vingt-neuf départements supplémentaires se sont engagés dans cette démarche dont le conseil départemental de la Marne ⁵⁶⁰. Le conseil départemental de la Marne s'est engagé dans l'expérimentation de cet accompagnement rénové des allocataires du RSA, en ciblant

⁵⁵⁹ Ainsi que le prévoit la loi n° 2023-1196, sur le plein emploi du 18 décembre 2023, *JORF*, n°0293, 19 décembre 2023.

⁵⁶⁰ Conseil départemental de la Marne, séance plénière, délibération n° SE_24_05_III_09 du 17 mai 2024 ayant pour objet la contractualisation 2024 pour l'insertion et l'emploi dans le cadre de la réforme France Travail.

un territoire⁵⁶¹ qui regroupe au total plus de 1.700 bénéficiaires du RSA en 2024, sur les près de 14.000 allocataires du département pour la même période.

Les principes de cette expérimentation consistent à inscrire tous les allocataires à France Travail, à évaluer la totalité des allocataires par un diagnostic socio-professionnel, à mettre en place un accompagnement pour quinze heures d'activité par semaine (pour les allocataires qui le peuvent), à proposer une offre de service unifiée selon le principe du guichet unique, à mettre en place un partage de données destinées à faciliter le parcours, à mettre en place une gouvernance unique emploi, notamment avec France travail, l'État, la région, les missions locales, les CCAS, les communes.

L'adoption de la loi du 18 décembre 2023 ⁵⁶², avant que les résultats de l'expérimentation ne soient connus, illustre parfaitement les limites du dispositif expérimental, même si l'article 4 de la loi précise que « au plus tard le 31 décembre 2024, le comité national pour l'emploi prend en compte, dans l'exercice de ses missions et de ses attributions, les évaluations des expérimentations relatives [...] aux modalités d'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active ». Du côté de l'association Régions de France, on remarque que la coordination

⁵⁶¹ Ce territoire comprend les quartiers Europe et Epinette de Reims, ainsi que 43 communes au sud de Reims, de Cormontreuil à Ville en Selve en passant par Ludes et Villers-Allerand. Ce territoire, rattaché à l'agence France Travail Jeanne d'Arc, se déploie sur les circonscriptions sociales départementales (CSD) de Reims Europe, Reims Jadart et Witry les Reims.

⁵⁶² Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, *op. cit.*

de l'ensemble de ces instances « est assurée par France Travail » ; ce qui entretient une réelle méfiance ainsi que la crainte d'une mise sous tutelle, manifestée par l'association d'élus depuis le début des concertations. Pour ce qui est de Départements de France, l'association rappelle, par un communiqué du 1er mars 2024⁵⁶³, le « souhait qu'avant toute généralisation, nous puissions tous tirer les leçons de cette expérimentation. »

Ainsi, aux termes du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités [les collectivités territoriales] s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Il est important de noter que cette précision sur le pouvoir réglementaire des collectivités a été introduite dans la Constitution par l'article 5 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Toutefois, on peut penser avec Jean-Eric Shoettl⁵⁶⁴, que cette « nouvelle formulation énonce explicitement des règles dégagées dès avant 2003, tant par le Conseil d'État que par le Conseil constitutionnel⁵⁶⁵, et constamment appliquées par la suite⁵⁶⁶. Le

⁵⁶³ Communiqué de l'association Départements de France du 1^{er} mars 2024.

⁵⁶⁴ SCHOETTL J.-E., intervention devant la délégation aux collectivités territoriales, compte-rendu de la semaine du 2 juin 2014. En ligne : <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20140602/colter.html> [consulté le 17 juin 2024].

⁵⁶⁵ Notamment dans sa décision n°2002-464 DC du 17 janvier 2002, sur la loi relative à la Corse, considérants 12 et 13.

⁵⁶⁶ Par exemple dans la décision Cons. const. n°2004-503 DC du 12 août 2004, sur la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

troisième alinéa de l'article 72, dans sa rédaction actuelle issue de la révision de 2003, se borne à énoncer explicitement, et *ipso facto* le consacrer, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales dans son contenu et ses contours antérieurement admis par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Le législateur peut ainsi doter une catégorie de collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice d'une compétence déterminée.

Le Conseil constitutionnel a également imposé au législateur⁵⁶⁷, au nom du principe d'égalité devant la loi, l'obligation d'étendre la norme expérimentale dérogatoire à toutes les collectivités territoriales présentant les mêmes caractéristiques, y compris à celles qui n'ont pas participé à l'expérimentation. Il a en effet précisé qu'il « résulte de ces dispositions que le législateur ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun⁵⁶⁸. » Limiter le champ d'application de la norme issue de l'expérimentation aux seules collectivités expérimentatrices aurait ainsi conduit le législateur à les traiter différemment de celles qui n'ont pas participé à l'expérimentation et qui présentent, pourtant, des caractéristiques identiques. Cette différence de traitement entre collectivités possédant

⁵⁶⁷ Cf. Cons. const., déc. n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

⁵⁶⁸ Au paragraphe 15.

des caractéristiques identiques aurait été, selon le Conseil constitutionnel, contraire au principe d'égalité. La différenciation normative, à laquelle l'expérimentation peut aboutir, a pour effet de limiter encore un peu plus la portée de la jurisprudence constitutionnelle sur l'unité catégorielle des collectivités territoriales.

Sur l'affirmation du caractère dérogatoire de l'expérimentation⁵⁶⁹, il convient de se référer au Conseil constitutionnel lorsqu'il indique, dans sa décision relative à la Corse, « considérant, en l'espèce, qu'en ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déferée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution⁵⁷⁰. » Ces dispositions ont été codifiées dans le Code général des collectivités territoriales⁵⁷¹ et jugées conformes à la Constitution sans réserve par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 2003⁵⁷², sur la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

⁵⁶⁹ Cons. const., déc. n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 pour les expérimentations de l'article 72, alinéa 4 et Cons. const., déc. n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales pour les expérimentations de l'article 37-1.

⁵⁷⁰ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, cons. 21.

⁵⁷¹ Art. L. 1113-1 et sq. du CGCT.

⁵⁷² Cons. const., déc. n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

En 2019, l'étude demandée par le Premier ministre au Conseil d'État⁵⁷³, et intitulée « les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques », a apporté un éclairage complémentaire. Par exemple, sur ce sujet⁵⁷⁴, dans lequel les conditions d'acquisition plus strictes de la nationalité à Mayotte, sont apparues justifiées au regard du contexte local particulier de cette île de l'archipel des Comores. Elles ne heurtent pas le principe d'égalité des citoyens devant la loi, l'indivisibilité républicaine, la souveraineté nationale, la séparation des pouvoirs, ni le droit de mener une vie familiale normale.

Un autre exemple est une décision du Conseil constitutionnel de 1995⁵⁷⁵ qui dispose « qu'en prévoyant, dans le cadre de la législation qu'il a édictée relative à l'aménagement et au développement du territoire ainsi que de la législation relative à la politique de la ville, la passation de conventions locales et régionales destinées à tenir compte de la spécificité des situations territoriales, il a mis en place une procédure qui loin de méconnaître le principe d'égalité constitue un moyen d'en assurer la mise en œuvre ».

⁵⁷³ Adoptée en Assemblée générale le 4 juillet 2019.

⁵⁷⁴ Cons. const., déc. n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁵⁷⁵ Cons. const., déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. 29, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Conclusion du premier chapitre

Avec la loi constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales a connu une consécration institutionnelle par le biais de la révision constitutionnelle. En effet, selon le troisième alinéa de l'article 72 précité, les collectivités « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. » Ce pouvoir normatif apparaît comme la conséquence, nécessaire, du principe de libre administration des collectivités territoriales. En effet, la libre administration doit pouvoir se concrétiser par le pouvoir d'édicter des actes normatifs. Assem Sayede Hussein rappelle⁵⁷⁶ que « la jurisprudence constitutionnelle a été amenée à considérer que, « pour s'administrer librement », les collectivités territoriales doivent être dotées « d'attributions effectives⁵⁷⁷ », ou exercer un certain pouvoir de décision⁵⁷⁸ ou même « certaines modalités d'application d'une loi⁵⁷⁹. »

Ceci paraît parfaitement logique à Jean-Claude Douence pour qui, « si le principe de libre administration a un sens, c'est évidemment que les autorités locales doivent disposer de l'ensemble des moyens juridiques nécessaires à l'exercice de leurs

⁵⁷⁶ SAYEDE HUSSEIN A., *op. cit.*

⁵⁷⁷ Cons. const., déc. n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, cons. 6.

⁵⁷⁸ Cons. const., déc. n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, département des Landes, cons. 5.

⁵⁷⁹ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse.

fonctions légales ou, si l'on préfère, à l'exercice de leurs compétences, dans les conditions prévues par la loi⁵⁸⁰ ».

Ces dispositions doivent permettre au monde territorial de pouvoir innover, en prenant en compte l'expérimentation, la différenciation, la subsidiarité et l'évaluation. C'est essentiellement à un effort doctrinal qu'il convient de s'atteler désormais en la matière. Cet effort doctrinal devra consister à faire admettre le principe de subsidiarité comme principe général du droit, au même titre que les principes d'égalité ou encore de proportionnalité.

Toutefois, pour nombre de praticiens du local, ce concept demeure flou. Demeure également la difficulté à déterminer précisément des 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 flou n'est pas sans entraîner des interrogations récurrentes, notamment lorsqu'il s'agit de porter un nouveau projet d'envergure, et plus particulièrement lorsque plusieurs niveaux de collectivités sont appelés à intervenir.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales demeure fortement encadré. Certains élus peuvent même parfois jusqu'à évoquer le mot de « verrouillage » par les dispositions du niveau national, qu'elles soient législatives ou réglementaires. En effet, les collectivités territoriales ne disposent pas de la compétence première pour

⁵⁸⁰ DOUENCE J.-C., « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'État ou compétence partagée ? », *Cahiers du CFPC*, n° 13, oct. 1983, p. 13.

déterminer les règles qui leur sont applicables dans la mesure où le pouvoir réglementaire local est soumis au pouvoir réglementaire du Premier ministre ainsi qu'à la loi, ce qui constitue une conséquence du caractère unitaire de l'État. L'effectivité du pouvoir normatif des collectivités territoriales demeure ainsi aléatoire. Si les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, toujours au titre de l'article 72, alinéa 3 de la Constitution, elles ne peuvent le faire que dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui régissent cet exercice.

Comme le souligne Bertrand Faure, « dans un État unitaire, la subsidiarité appelle ainsi un régime de décentralisation comme un ordre naturel des choses, l'action centralisée de l'administration de l'État étant appelée à être seconde⁵⁸¹. » Il est intéressant de rappeler que, sur un plan historique, l'essence du pouvoir normatif est corrélée à la façon dont sont réparties les compétences locales. En effet, l'acte normatif constitue une déclinaison des missions confiées. Il en résulte l'importance de la règle de répartition des compétences que le principe de subsidiarité consacre. Concrètement, le législateur apprécie lui-même les compétences qu'il convient de fixer localement, sous le contrôle naturellement du Conseil constitutionnel. Ce principe de subsidiarité peut ainsi servir de fondement à la sanction juridictionnelle lorsque, par exemple, la loi n'a pas choisi l'autorité la plus appropriée à agir⁵⁸².

⁵⁸¹ FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 4^e éd., 2016, p. 527.

⁵⁸² Cons. const., déc. n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, cons. 12.

Chapitre 2. Un nécessaire renouveau pour renforcer l'effectivité de la norme locale

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est toujours subordonné à la loi. Il est résiduel par rapport au pouvoir réglementaire national et peut être remis en cause par les interventions d'autorités normatives supra locales, qu'il s'agisse de l'état du droit de l'Union européenne ou de recommandations des autorités de régulation.

La jurisprudence relative au pouvoir normatif des collectivités territoriales est-elle extensive ? Depuis sa décision de 2002 sur la loi relative à la Corse⁵⁸³, et pour la première fois, le Conseil constitutionnel considère que le pouvoir normatif des collectivités territoriales n'a pas pour fondement le pouvoir réglementaire national des articles 13 et 21 de la Constitution mais la libre administration contenue dans l'article 72 alinéa 3 de la Constitution.

C'est ainsi que des différenciations entre collectivités peuvent être soulevées, que ce soit au niveau des collectivités chef de file⁵⁸⁴, en prenant en compte les évolutions de la clause de compétence générale et des ressources. A ce sujet, l'autonomie des politiques publiques s'évalue à l'aune des ressources juridiques, financières et d'organisation mobilisées pour les mettre en œuvre, sachant que les ressources – limitées – de certaines collectivités ne permettent pas toujours de garantir la mise en œuvre du pouvoir normatif local.

⁵⁸³ Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse.

⁵⁸⁴ Avec les évolutions de la loi MAPTAM de 2014 et de la loi NOTRe de 2015.

La révision constitutionnelle de 2003, qui avait pour objet d'approfondir la décentralisation, précise en son article premier que « l'organisation de la République est décentralisée ». Elle réforme profondément le régime des collectivités d'outre-mer et introduit la notion de collectivité à statut particulier, rendant possible la mise en place de la différenciation. Elle rend possible la création des collectivités uniques, ne faisant ici que confirmer ce qu'avait déjà autorisé le Conseil constitutionnel en 1982. Elle introduit dans la Constitution la notion de subsidiarité en précisant que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon⁵⁸⁵. » Elle dote les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire. Elle introduit également la notion d'expérimentation⁵⁸⁶, la notion de chef de file « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune », le droit de pétition et le référendum⁵⁸⁷ et enfin la garantie de ressources propres⁵⁸⁸.

Trois éléments seront abordés dans ce chapitre :

- La tentation du Grand Soir, un mythe tenace mais largement inopérant (section 1) ;
- La nécessité d'une approche souple pour mieux décider au plan local (section 2) ;

⁵⁸⁵ V. art. 72 alinéa 2 de la Constitution.

⁵⁸⁶ V. art. 72 alinéa 4 de la Constitution.

⁵⁸⁷ V. art. 72-1 de la Constitution.

⁵⁸⁸ V. art. 72-2 de la Constitution.

- Les trois voies d'évolution du pouvoir normatif local (section 3).

Section 1. La tentation du Grand Soir, un mythe tenace mais largement inopérant

Dans la première partie, ont été précisés les apports des principales commissions de réforme des collectivités territoriales, lesquelles comprenaient toutes des éléments relatifs à leur pouvoir normatif, et parmi lesquels le rapport Guichard de 1976, la commission Delafosse de 1994 et le rapport Mauroy de 2000. Il s'agit ici de s'intéresser aux rapports issus de la volonté de réforme postérieurs à la réforme constitutionnelle de 2003, avec notamment les rapports Balladur (2009), Woerth (2024) et Ravignon (2024).

§1. Les missions de clarification de l'action publique

A. Le rapport au président de la République de 2009 resté lettre morte

En 2008, le président de la République a mis en place un comité pour la réforme des collectivités territoriales⁵⁸⁹. Il est chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités territoriales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile⁵⁹⁰. » Ce comité a été présidé par Edouard Balladur, ancien Premier ministre. La lettre de mission partait du constat de « ... la

⁵⁸⁹ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités territoriales.

⁵⁹⁰ Art. 1 du décret ci-dessus.

prolifération des échelons de décision, [de la] confusion dans la répartition des compétences, [de l'] absence de netteté dans la répartition des moyens... » et pointe également les « multiples inconvénients : lourdeur des procédures, aggravation des coûts, inefficacité des interventions publiques et, finalement, éloignement des citoyens. »

Le comité a remis son rapport au président de la République le 5 mars 2009⁵⁹¹, proposant notamment que le nombre de régions métropolitaines soit ramené de 22 à une quinzaine et qu'une dizaine de grandes communautés urbaines ou agglomérations de plus de 400.000 habitants soient retenues comme « métropoles ». Edouard Balladur propose également la création d'un « Grand Paris », en prenant modèle sur le Grand Londres, avec une fusion de Paris et des trois départements de la petite couronne⁵⁹². Faute de proposer la suppression de l'échelon départemental, le comité s'est prononcé en faveur d'un nouveau système de représentation des conseils généraux et régionaux, les premiers de chaque liste départementale siègeraient au conseil régional, sur le modèle actuellement applicable aux trois communes de Paris, Marseille et Lyon.

Le comité n'a pas réattribué de compétences entre collectivités. Seules les communes et les agglomérations préserveraient tous leurs niveaux d'intervention avec la « clause générale de compétence ». Les attributions des départements et des régions seraient

⁵⁹¹ Rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales au président de la République en date du 5 mars 2009, JO du 6 mars 2009.

⁵⁹² Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne.

réglementées. Ces réflexions ont contribué à la réforme des collectivités territoriales, notamment dans la refonte de la carte des régions, en 2014.

B. La complexification des compétences, un frein au pouvoir normatif local

Les deux éléments principaux qui nuisent aujourd'hui à l'absence de lisibilité du pouvoir normatif des collectivités territoriales sont, d'une part, le partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités, source d'un enchevêtrement des interventions et, d'autre part, les compétences des départements et des régions, certes énumérées par la loi mais qui ne sont pas consolidées.

Une illustration de cette complexification réside dans l'aller-retour du législateur, au mitan des années 2010, sur la question de la clause générale de compétence. Cette clause prévoit qu'une collectivité territoriale dispose d'une capacité d'intervention générale, dès lors qu'il existe un intérêt public local à son action et que le domaine d'intervention considéré ne relève pas d'une compétence exclusive de l'État ou d'une autre collectivité. La suppression de cette clause a d'abord été votée en 2010 avec la loi dite RCT, notamment en raison d'un manque de lisibilité de l'action publique, d'une complexité accrue des politiques publiques et d'un développement des financements croisés. Après quelques hésitations, « le législateur a fini par restreindre la clause générale de compétences aux seules communes⁵⁹³. »

⁵⁹³ Rapport RAVIGNON, *op. cit.*, p. 10.

Dès lors, les points clés des débats contemporains tiendraient en trois mots qui sont la suppression, l'impasse et la subsidiarité :

- Formuler le caractère très difficile de la suppression d'une strate relève de l'euphémisme. Le point qui inquiète le plus les élus est « la simplification de l'organisation territoriale en vue de réduire le nombre de strates décentralisées aujourd'hui trop nombreuses et de mieux les articuler entre elles »⁵⁹⁴. Mais la simplification de l'organisation administrative des strates décentralisées passe-t-elle par autre chose que la suppression de l'une d'entre elles ?
- Le risque d'impasse car le découpage en « tranches » des compétences produit par les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) a conduit à l'impasse démocratique qui pourrait en résulter à l'Assemblée nationale.
- La subsidiarité, car une décentralisation optimale serait celle qui organiserait la subsidiarité sans redonner la clause de compétence générale aux départements et régions.

Alors que le partage des compétences sur le développement économique est déjà largement contourné, la loi du 27 décembre 2019⁵⁹⁵, dite engagement et proximité, est venue assouplir encore les contraintes pesant sur les départements en matière économique, leur permettant de financer des opérations d'investissement en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural, de cofinancer des crédits du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) et, sous

⁵⁹⁴ Selon les propos de la lettre du président de la République à Éric Woerth.

⁵⁹⁵ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, *JORF*, n° 0301, 28 décembre 2019.

réserve de l'accord du préfet et dans des conditions strictes, d'accorder des aides à des entreprises ayant subi des dommages importants lors d'une catastrophe naturelle.

De même, sans organiser aucunement la décentralisation de la politique de santé, le gouvernement a souhaité ouvrir, par une modification du Code de la santé publique, la possibilité pour le bloc communal, les départements comme pour les régions, de contribuer au financement des programmes d'investissement des établissements de santé, qu'ils soient à caractère public, privés d'intérêt collectif et privés. Alors qu'il arrive que l'État déplore les interventions des collectivités en dehors de leur champ de responsabilité et de compétences, il organise ici un financement par les collectivités d'investissements réalisés par des établissements publics qui relèvent de sa responsabilité. Un dernier exemple de complexité organisée par la loi s'illustre par la loi 3DS s'agissant des secrétaires généraux d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Face à une demande constante des départements et des régions de les voir placer sous leur autorité, la loi a décidé que ces gestionnaires demeureraient placés sous l'autorité hiérarchique des chefs d'établissement relevant de l'Éducation nationale mais seraient placés sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité compétente. Avec plusieurs années de recul, cet entre-deux ne représente pas une solution durable et occasionne une complexité parfaitement évitable.

§2. Un sujet toujours d'actualité : les rapports Woerth (2024) et Ravignon (2024)

En 2023, le député Éric Woerth a été chargé d'une mission temporaire ayant pour objet la clarification de l'action publique territoriale et l'identification de nouvelles pistes de décentralisation tandis que Boris Ravignon, maire de Charleville-Mézières se voyait confier la rédaction d'un rapport sur les coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités.

A. Le rapport Woerth : des propositions fortes difficiles à mettre en oeuvre

Le rapport Woerth a été remis au président de la République en juin 2024. Eric Woerth y recommande notamment de mieux organiser le pouvoir réglementaire des collectivités avec une capacité d'adapter les normes. Sur la mission proprement dite, le président de la République a demandé à Éric Woerth de réfléchir, sous six mois, à la « clarification de l'organisation territoriale », « la simplification et l'adaptation des normes », « la consolidation des moyens à disposition des collectivités territoriales » et à « la valorisation des fonctions électives ». Il lui est demandé d'articuler ses travaux avec ceux, déjà lancés, de la ministre des collectivités territoriales et de la ruralité, Dominique Faure, sur le statut de l' élu.

L'ancien ministre du budget de Nicolas Sarkozy a mis en avant son expérience d' élu local, après notamment quatre mandats de maire à Chantilly. Son idée de départ n'est pas de vouloir supprimer une strate du millefeuille, « au risque d'une levée de bouclier qui bloquera absolument tout ». Dans son rapport⁵⁹⁶, Éric Woerth propose notamment de faire renaître le conseiller territorial, mis en place lors du quinquennat présidentiel de Nicolas Sarkozy, supprimé par son successeur François Hollande, avant même d'être entré en vigueur : un seul élu pour deux collectivités, la région et le département. L'objectif est notamment de « mieux articuler » les deux échelons territoriaux. Éric Woerth propose de conserver le vote par canton, qui permet d'élire les conseillers départementaux. Comme aujourd'hui, un homme et une femme seraient choisis

⁵⁹⁶ WOERTH E., Rapport au président de la République, *Décentralisation : Le temps de la confiance*, 2024.

simultanément dans chaque canton. Mais l'un d'eux siégerait seulement au conseil départemental, quand le second serait aussi membre du conseil régional.

Des premières pistes ont été mises en exergue lors de l'audition d'Éric Woerth, par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, et avant la remise de son rapport⁵⁹⁷.

Elles s'orientaient autour de trois axes principaux :

- Tout d'abord, les collectivités devraient se concentrer sur leurs compétences et non se disperser en consacrant le maximum de moyens financiers aux compétences qui sont les leurs. La première des clarifications, ce serait d'abord de respecter la loi, c'est-à-dire que les collectivités fassent ce qu'elles doivent faire et pas plus ;
- Ensuite, il conviendrait de concentrer la production de normes au niveau étatique, plus particulièrement lorsque les collectivités assument une compétence ; ces dernières étant submergées par les circulaires émanant des administrations centrales ;
- Enfin, il apparaît nécessaire de mieux organiser le pouvoir normatif des collectivités, « avec une capacité d'adapter les normes (...) A la fin, il doit y avoir plus de décentralisation, donc plus de responsabilité, et le concitoyen doit s'y retrouver sur le qui fait quoi. »

Concrètement, pour ce qui est des conseils départementaux, le Code général des collectivités territoriales précise à ce jour les compétences qui leur sont attribuées, selon une formule inspirée de la loi de 1884 relative à l'organisation municipale selon

⁵⁹⁷ Cf. l'audition d'Éric Woerth par la délégation du Sénat aux collectivités territoriales, le 8 février 2024.

laquelle « le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue⁵⁹⁸. »

Plus précisément, le conseil départemental se voit reconnaître les compétences suivantes, sans préjudice des attributions de compétences des communes et régions, pour :

- « Mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes » ;
- « Promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité sur le territoire départemental » ;
- « Coordonner le développement de l'habitat inclusif ». Les prérogatives du département en matière de services d'incendie et de secours sont par ailleurs définies aux articles L. 1224-1 et suivants du CGCT.

Des compétences obligatoires du département sont également précisées par d'autres textes législatifs, à l'exemple du Code de l'action sociale et des familles pour la protection de l'enfance (articles L. 121-1 à L. 121-5), du Code de la voirie routière s'agissant des routes départementales (articles L. 131-1 à L. 131-8) ou encore du Code de l'éducation concernant la gestion des collèges (articles L. 213-1 à L. 213-10).

Quant aux suites possibles, il peut s'agir d'un débouché législatif en termes d'organisation, de modifications financières et de répartition des compétences. Pour

⁵⁹⁸ Art. L. 3211-1 du CGCT.

ce qui est des débouchés législatifs possibles, le point central, et quelles que soient les propositions reprises par le président de la République, sera la recherche d'une majorité parlementaire pour concrétiser ce chantier. Car les propos éculés sur le « souffle de 1982 à retrouver », pour un « nouvel élan décentralisateur » ne font plus vibrer personne. En ce qui concerne le lien avec les finances publiques, les pouvoirs publics nationaux pourraient faire du coût du millefeuille territorial un des sujets phare de l'année 2024, avec les 20 milliards € d'économies attendus. Par parenthèse, le coût annuel pour les finances publiques de la suppression de la taxe d'habitation est de... 20 milliards d'euros.

B. Le rapport Ravignon⁵⁹⁹ et la lutte contre le recours excessif aux normes

Le rapport de la mission Ravignon, lancée en décembre 2023 à la demande des ministres Thomas Cazenave et Dominique Faure, est venu compléter le diagnostic établi par Eric Woerth et contribuer à la « réflexion plus globale sur notre organisation territoriale et l'efficacité de l'action publique locale »⁶⁰⁰.

Le rapport Ravignon a été rendu public en mai 2024⁶⁰¹. Il y pointe notamment le fait que l'État « demeure très présent et intervient dans le champ de politiques publiques

⁵⁹⁹ RAVIGNON B., Rapport au ministre des comptes publics et à la ministre chargée des collectivités territoriales, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, 2024.

⁶⁰⁰ Communiqué de presse n°1900, 29 mai 2024, Thomas Cazeneuve, ministre délégué chargé des Comptes publics et Dominique Faure, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité.

⁶⁰¹ Quelques jours avant la dissolution de l'Assemblée nationale, annoncée le 9 juin 2024 par le président de la République.

décentralisées⁶⁰², » ce qui restreint d'autant le pouvoir normatif du monde territorial. Dans un pays qui n'est pas fédéral comme le nôtre, la définition des règles générales appartient à l'État et la présence de l'État s'affirme par la norme, les schémas et le pilotage de la coordination entre acteurs. Tout se passe comme si ce rapport décrivait le syndrome de l'État qui, plus de quarante ans après la loi de 1982, continue à prescrire, à faire faire mais se maintient et intervient à nouveau dans le champ des politiques décentralisées, avec les conséquences en termes de pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Depuis la loi NOTRe, seules les communes peuvent désormais se prévaloir de cette clause aux termes des dispositions de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales. Le rapport Ravignon⁶⁰³ indique un gain financier potentiel estimé à 7 milliards d'euros pour les régions et à 11 milliards d'euros pour les départements, mais sans que les bases d'un tel calcul ne puissent aujourd'hui être reconstituées. La clause générale de compétence a été rétablie temporairement par la loi MAPTAM de 2014, pour un motif vraisemblablement symbolique, avant d'être de nouveau supprimée en 2015 par la loi NOTRe, qui entend alors « rendre claires et lisibles les compétences des régions » et « maîtriser la dépense publique locale ».

Boris Ravignon pointe que, « depuis qu'il existe un dispositif de suivi des normes applicables aux collectivités, c'est-à-dire depuis 2009, on recense 4.416 normes nationales (lois et règlements) entrées en vigueur concernant les collectivités, soit 294

⁶⁰² RAVIGNON B., *op. cit.*, p.27.

⁶⁰³ RAVIGNON B., *op. cit.*, p. 29.

textes en moyenne par an, pour un impact net cumulé sur cette période de plus de 14 milliards d'euros ». L'État prescrit également aux collectivités la réalisation d'un très grand nombre de schémas, de programmes et de plans destinés à s'assurer de l'exercice effectif par les collectivités des compétences qui leur sont attribuées. Le seul Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, dans son édition de 2024, 34 schémas, 51 plans et 42 dispositifs de zonage. Ces documents, lorsqu'il appartient aux collectivités de les élaborer, n'emportent généralement une force contraignante qu'à la condition d'une validation par arrêté du préfet.

Pour Boris Ravignon, « l'État a conservé des capacités de contrôle significatives dans des domaines décentralisés, comme celui de l'urbanisme ou de l'aménagement. Dès lors, il arrive que les validations prévues par les textes de la part du Préfet sur des actes ou sur des documents stratégiques à la charge des collectivités (PLH, SCOT, PLU, PLUI, etc.) se transforment en épreuve de force. Par ailleurs, au gré de ce qu'il considère nécessaire, l'État n'a de cesse de revenir sur des politiques parfois décentralisées depuis de nombreuses années ».

Au total, ce rapport propose, pour rendre le pouvoir de décision aux collectivités plus efficaces, de « réaligner responsabilités, compétences et moyens ». Le terme choisi par le rapport est celui « d'unifier ». Parmi les propositions, figurent notamment celle d'unifier au niveau des départements la responsabilité en matière de handicap et de grand âge⁶⁰⁴ et d'unifier au niveau intercommunal la responsabilité de la politique de la ville. Il est également proposé de « réviser la liste des compétences partagées afin

⁶⁰⁴ Déjà en charge de l'accompagnement à domicile des personnes âgées, les départements constitueraient alors la tutelle unique des EHPAD.

d'identifier des chefs de file partout où cela est possible⁶⁰⁵. » Le processus de création de normes applicables aux collectivités territoriales doit mieux respecter le principe de libre administration. Les « normes les plus couteuses se retrouvent dans les champs de la transition écologique, des politiques sociales et de la fonction publique territoriale⁶⁰⁶. »

Les déclarations du Premier ministre, lors des assises de « Départements de France », qui s'est tenu à Angers⁶⁰⁷, puis lors du congrès des maires et des présidents des intercommunalités, qui s'est tenu à Paris⁶⁰⁸, semblent à ce jour manifester une volonté politique de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales. Cette intention s'est exprimée notamment à travers deux idées, les territoires et le changement : est en effet mise en avant la nécessité de « territorialiser l'action publique et de permettre l'adaptation des règles législatives et réglementaires aux spécificités locales. » Cette approche suggère une avancée vers la reconnaissance des particularités territoriales, ce qui peut être interprété comme un pas vers davantage de marge de manœuvre pour les élus locaux. Par ailleurs, apparaît la volonté d'un changement dans la façon de faire la loi, avec une ambition affichée de faciliter – enfin ? - l'adaptation des lois et règlements à l'échelle locale, par exemple grâce à des « contrats de simplification ».

⁶⁰⁵ RAVIGNON B, Rapport, *op. cit.*, p. 59.

⁶⁰⁶ RAVIGNON B, Rapport, *op. cit.*, p. 74.

⁶⁰⁷ 93^{ème} congrès des Assises des Départements de France, du 13 au 15 novembre 2024.

⁶⁰⁸ 106^{ème} congrès de l'association des maires de France, du 19 au 22 novembre 2024.

Toutefois, cette volonté affichée est accompagnée d'une incertitude, sur les plans financier et politique. En effet, sur le plan financier, le Premier ministre d'alors, Michel Barnier, a explicitement évoqué un *statu quo* sur les finances, dans le cadre de l'effort, particulièrement contesté, de demander aux collectivités territoriales de participer au redressement des comptes publics. La liberté normative, même accrue, pourrait dès lors se heurter à des contraintes budgétaires, réduisant la portée réelle des marges de manœuvre promises. Sur le plan politique, l'absence de majorité à l'Assemblée nationale est de nature à limiter la durée de la mandature parlementaire et l'adoption de mesures de fond touchant à l'extension de la liberté normative des collectivités territoriales. Elle s'est traduite par la démission du gouvernement de Michel Barnier, après qu'une majorité de députés a voté une motion de censure sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le 4 décembre 2024.

La volonté de donner aux préfets davantage de pouvoirs pour adapter les règles nationales pourrait s'avérer contradictoire avec le pouvoir normatif des collectivités territoriales. Aussi, ce renforcement d'un pouvoir des préfets de département donnerait-il à ces derniers un rôle accru dans l'adaptation des règles nationales à des contextes locaux spécifiques⁶⁰⁹. Cela ne manquerait pas d'être perçu comme une recentralisation déguisée. Bien qu'il agirait pour prendre en compte les spécificités

⁶⁰⁹ Dans sa décision du 21 mars 2022, n°440871, le Conseil d'État a validé le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020, qui pérennise et généralise le droit de dérogation des préfets. Il a ainsi jugé que ce décret, en permettant aux préfets de déroger à certaines normes réglementaires pour des décisions non réglementaires, ne contrevenait pas au principe d'égalité dès lors que les dérogations sont justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

locales, le préfet⁶¹⁰ n'en reste pas moins un agent de l'État et non un représentant des collectivités territoriales. Cela limiterait indirectement le pouvoir normatif des élus locaux, en déplaçant la capacité d'adaptation vers un organe déconcentré plutôt que décentralisé.

Si l'objectif est de territorialiser l'action publique, il peut sembler contradictoire que ce soit le préfet, et non les élus locaux, qui dispose de la compétence pour ajuster les règles. L'État ne manquerait pas de présenter ce dispositif comme complémentaire. Il serait alors indiqué que le préfet agirait en coordination avec les collectivités territoriales, dans un cadre de contractualisation ou d'accompagnement. Par exemple, les contrats de simplification pourraient permettre aux élus locaux de bénéficier du soutien préfectoral pour naviguer dans les complexités juridiques tout en conservant une certaine marge d'adaptation.

*

La loi NOTRe, en supprimant la clause générale de compétence et en confiant la compétence économique aux régions, a pu nourrir une réserve renouvelée des départements à l'idée d'une coopération pilotée par l'échelon régional pour les questions d'aménagement du territoire. La crainte d'un centralisme régional ne s'est toutefois pas concrétisée.

⁶¹⁰ Les compétences des préfets sont principalement définies par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relative aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Ce texte a été modifié par le décret n°2010-146 du 16 février 2010, qui renforce le pouvoir du préfet de région en matière de coordination des politiques publiques et précise ses relations avec le préfet de département.

Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP)⁶¹¹ apparaissent comme des coquilles vides. Les CTAP⁶¹² ont remplacé les « conférences des exécutifs », introduites par la loi de décembre 2010 (RCT), qui visaient à favoriser la concertation entre régions et départements, en ouvrant par ailleurs la possibilité d'élaborer, entre départements et régions, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Les CTAP « apparaissent cependant aujourd'hui majoritairement désactivées et perçues par la majorité des acteurs rencontrés comme des coquilles vides⁶¹³. » La configuration des CTAP cristallise dès lors les critiques puisque, d'une part, les métropoles et les départements y jugent leur représentativité inadéquate et, d'autre part, les collectivités de petite taille s'y estiment insuffisamment représentées.

En 2023, la Cour des comptes, faisant le bilan de la dernière décennie de décentralisation⁶¹⁴, « montre que l'élan initial de 1982 s'est progressivement essoufflé et que le paysage institutionnel s'est brouillé. » Après avoir examiné « les solutions envisageables pour retrouver une plus grande lisibilité et une meilleure efficacité de l'organisation territoriale française », elle conclut en affirmant qu'« une nouvelle étape

⁶¹¹ Instituées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

⁶¹² La CTAP doit être convoquée et présidée par le président du conseil régional. Elle peut se décliner en commission spécialisée. Des cas de saisines obligatoires de l'instance ont par ailleurs été précisés par l'instruction du gouvernement du 10 février 2016 : délégation de compétences entre collectivités ; délégation d'une compétence de l'État à une collectivité ; exercice d'une compétence nécessitant le concours de plusieurs collectivités ou groupements, notamment lorsque la compétence fait l'objet d'un chef de filât.

⁶¹³ Rapport RAVIGNON, *op. cit.*, p. 24.

⁶¹⁴ Cour des comptes, *La décentralisation 40 ans près : un élan à retrouver*, Rapport public annuel 2023.

de la décentralisation est souhaitable, qui fixera une répartition plus claire des compétences entre les différents échelons de gestion locale et entre les collectivités territoriales et l'Etat et dotera chaque niveau des moyens lui permettant d'assumer ses compétences dans des conditions d'efficience et d'efficacité mesurables. »

A l'automne 2024, les déclarations du Premier ministre, Michel Barnier, ont montré, à l'occasion des congrès des principales associations d'élus, une volonté de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales. Toutefois, cette ambition réformatrice reste conditionnée à plusieurs facteurs notamment les limites budgétaires et le renforcement du pouvoir préfectoral. Par ailleurs, le rôle accru des préfets peut apparaître comme une concurrence normative au détriment des élus locaux, sauf à instaurer des mécanismes garantissant une complémentarité entre déconcentration et décentralisation.

Section 2. La nécessité d'une approche souple pour mieux décider au plan local

En 2021, le rapport de l'Inspection générale de l'administration⁶¹⁵ mettait en exergue trois leviers susceptibles d'accroître l'autonomie normative des collectivités territoriales, à savoir un renvoi au pouvoir normatif local quant à la définition du *modus operandi* d'exercice de leur compétence, un desserrement du contrôle de l'État sur l'exercice de certaines compétences et, enfin, le fait de conférer plus d'autonomie aux collectivités dans leur fonctionnement.

§1. Normer au plus près du territoire

Les élus et les collectivités territoriales demandent à être associés davantage en amont à l'adoption des textes les concernant puis à l'exercice du pouvoir réglementaire de l'État au niveau local. Ils souhaitent également intégrer à l'analyse de l'étude d'impact le respect du principe de libre administration et de subsidiarité normative. Est également mise en avant la nécessité de promouvoir une nouvelle approche normative, plus souple et concertée. Ceci impliquerait d'accompagner le renforcement du pouvoir normatif des collectivités de prérogatives préfectorales accrues. Les services préfectoraux s'appuient quant à eux sur des pôles juridiques, à l'image du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL).

⁶¹⁵ Inspection générale de l'administration, rapport du Ministère de l'Intérieur, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales – Enjeux et perspectives*, op. cit.

A. Produire de la norme effective

Les élus locaux demandent aujourd'hui une meilleure articulation du pouvoir normatif des collectivités territoriales entre elles. Sans méconnaître l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, ils plaident pour une approche souple renforçant les chefs de filât, en supprimant notamment l'arrêté préfectoral qui rend exécutoire les schémas régionaux, de renvoyer, pour certains textes présentant des enjeux de différenciation locale, le pouvoir règlementaire d'exécution d'une loi au préfet. Ils souhaitent que soient prévus dans les lois et règlements davantage de dérogations selon les circonstances locales précises, d'élargir le rescrit préfectoral aux projets.

L'inflation normative se constate au niveau national sur l'ensemble du territoire. Le risque est que, demain, elle devienne une inflation normative locale. Dès lors, il s'agit moins de corriger l'inflation normative que de mieux décider des règles de conduite d'action adaptées à une situation locale. Il s'agirait alors de normer au plus juste et au plus près de la prise de décision.

Pour produire de la norme efficace et efficiente, les élus constatent tout d'abord l'existence de normes, très nombreuses en tout point du territoire. Il suffit de se référer à la taille, au sens physique, du Code général des collectivités territoriales, dont le volume s'est accru de façon très significative depuis sa codification, en 1996. Cela a pour conséquence une réelle difficulté pratique pour appréhender très concrètement les prérogatives des collectivités territoriales. Afin que cet accroissement du pouvoir normatif local ne soit pas source de complexité, il conviendrait de pouvoir substituer des référentiels et des guides concrets à un droit parfois bavard, et de pouvoir former les agents publics, tant de l'État que des collectivités territoriales, à ces nouveaux enjeux normatifs.

A ce titre, la procédure, récente, du rescrit préfectoral illustre cette complexification croissante⁶¹⁶. L'article L. 1116-1 du CGCT permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'à leurs établissements publics d'adresser au préfet un projet d'acte assorti d'une demande de prise de position formelle sur une question de droit portant sur le projet d'acte et relative à la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice de leurs compétences, ou bien les prérogatives dévolues à leur exécutif s'agissant, par exemple, des pouvoirs de police. Le décret du 25 mai 2020⁶¹⁷ prévoit que la demande de prise de position formelle, écrite et signée par une personne compétente pour représenter l'auteur de la demande, est transmise au représentant de l'État par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception.

La demande doit comprendre le projet d'acte ainsi que la présentation claire et précise de la ou des questions de droit portant sur l'interprétation d'une disposition législative ou réglementaire directement liée au projet d'acte. Elle doit être assortie d'un exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte ainsi que de toute information ou pièce utile de nature à permettre à l'autorité compétente de se prononcer. La position formelle exprimée par le préfet est rendue opposable au stade du contrôle de légalité de l'acte. En effet, si ce dernier a été pris conformément à la position rendue, le préfet perd la faculté de mettre en œuvre la procédure du déferé

⁶¹⁶ Le mécanisme du rescrit préfectoral a été introduit par l'article 74 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, *JORF*, n° 0301, 28 décembre 2019.

⁶¹⁷ Décret n° 2020-634 du 25 mai 2020 portant application de l'article L. 1116-1 du Code général des collectivités territoriales relatif à la demande de prise de position formelle adressée au représentant de l'État.

préfectoral pour le contester, sauf démonstration d'un changement de circonstances de droit ou de fait. Il s'agit toutefois d'une « immunité partielle », ce mécanisme n'étant « pas de nature à faire obstacle au recours des autres tiers devant les juridictions compétentes ».

A l'inverse, le silence gardé par l'administration pendant trois mois vaudra absence de prise de position formelle, et l'acte ne fera donc l'objet d'aucune immunité contentieuse. S'agissant d'une procédure spécifique appliquée à l'exercice des pouvoirs constitutionnellement reconnus au préfet, il est dérogé à la règle du « silence vaut acceptation » posée par l'article L. 231-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Ce délai fixé à trois mois court à compter de la réception de la demande par la préfecture.

B. Solliciter davantage le citoyen

Se pose ici la question de la participation effective des citoyens au pouvoir normatif. Pour Jacques Caillosse, « tout au long de cette période [1982-2003], on a dépensé beaucoup d'énergie et montré beaucoup d'imagination pour justifier, au nom d'une démocratie locale bien tenue, [la] mise à l'écart [des citoyens] des processus décisionnels. Qu'une telle affirmation rejoigne la réflexion sans fin sur la création des conditions de possibilités de la démocratie ne change rien à l'affaire : ce n'est pas parce que la construction institutionnelle de la décentralisation se sert du mythe de la démocratie locale qu'elle sert la cause de cette dernière⁶¹⁸. »

⁶¹⁸ CAILLOSSE J., *Pouvoirs Locaux*, n° 57, *op. cit.*, p. 10.

Dès lors, la participation des citoyens à l'exercice des compétences des collectivités territoriales sera un sujet central pour les prochaines années et qui pourrait se traduire *in fine* par des mesures normatives à leur initiative. A ce jour, et par-delà la désignation des élus des assemblées délibérantes, trois possibilités sont offertes aux électeurs de chaque collectivité territoriale : tout d'abord, ils peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. Ce droit de pétition s'exerce dans les conditions prévues par la loi (art. 72-1, al. 1er, de la Constitution) ; ensuite, ils peuvent s'exprimer dans le cadre d'un référendum décisionnel local organisé dans les conditions prévues par l'article 72-1, alinéa 2, de la Constitution. En ce sens, cette disposition prévoit que, dans les conditions prévues par la loi organique⁶¹⁹, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité et, enfin, ils peuvent être consultés en cas de modification des limites de leur collectivité, selon l'article 72-1, alinéa 3, de la Constitution.

Pour ce qui est de l'élargissement des dispositifs de participation citoyenne locale et déjà effective dans les textes⁶²⁰, la loi 3DS a modifié l'article L. 1112-16 du Code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit désormais que, dans une commune, un dixième (et non plus un cinquième) des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un vingtième (et non plus un dixième) des électeurs peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée

⁶¹⁹ Cf. art. L. 1112-1 et sq. du CGCT.

⁶²⁰ La loi 3DS, à son article 14, assouplit la possibilité pour les électeurs de demander que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. La loi élargit également l'objet des pétitions pouvant être présentées par les électeurs. Une collectivité territoriale pourra être saisie de toute affaire relevant de sa compétence « pour inviter son assemblée délibérante à se prononcer dans un sens déterminé ». Cet élargissement des dispositifs de participation citoyenne locale ne semble pas de nature à redonner à ces outils de démocratie directe, un réel sens. En effet, le bilan issu des informations transmises par les préfetures sur les consultations organisées par les communes entre 1995 et 2009, met en avant le très faible nombre de consultations totales puisque seulement 233 consultations ont été organisées durant cette période, soit une quinzaine par an en moyenne⁶²¹.

Le pouvoir normatif local de demain devrait pouvoir être un moyen de lutter contre les injonctions contradictoires, en restant lucide sur la « clarification » des compétences. En effet, deux éléments principaux nuisent à la lisibilité du pouvoir normatif des collectivités territoriales : d'une part, il s'agit du partage complexe des compétences entre l'État et les collectivités, source d'un enchevêtrement des interventions qui altère la lisibilité de l'action publique. D'autre part, les « compétences des départements et des régions, sont certes énumérées par la loi mais elles ne sont, à ce jour, consolidées nulle part⁶²². » Le juge constitutionnel, interrogé par voie d'exception sur la conformité de la suppression de la clause générale de compétences à l'article 72 de la constitution, a écarté au cas d'espèce toute méconnaissance du principe de libre administration.

⁶²¹ La consultation pour avis des électeurs | collectivites-locales.gouv.fr.

⁶²² Rapport RAVIGNON, *op. cit.*, p. 19.

§2. Limiter l'inflation normative entre les acteurs publics

Sous couvert du principe de différenciation dans la production des normes, il peut en effet être constaté dans certains domaines d'actions une inflation et une complexification normative. Le domaine de l'urbanisme est souvent cité en exemple. Le code de l'urbanisme est ainsi passé de près de 185.000 mots au 1er janvier 2012 à environ 265.000 mots au 1er janvier 2022, soit une augmentation de 44 %. S'agissant du CGCT, il a triplé de volume entre 2002 et 2022⁶²³.

A. Une inflation à l'origine d'une complexification des normes

Un sondage réalisé en 2020⁶²⁴ à l'initiative de la délégation aux collectivités et à la décentralisation du Sénat, met en avant que la simplification des normes demeure en tête des priorités des élus, devant la problématique de répartition des compétences ou encore la différenciation. De nombreux travaux sur le sujet ont déjà été menés, mettant en avant des causes nombreuses de prolifération et de complexification des normes.

Bien que la circulaire du 26 juillet 2017⁶²⁵ ait prévu un mécanisme de compensation des normes afin de limiter cette croissance, en prévoyant que toute nouvelle norme

⁶²³ Cf. le rapport d'information du Sénat n°289 (2022-2023), déposé le 26 janvier 2023, relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales.

⁶²⁴ Sondage CSA auprès des élus locaux pour la délégation aux collectivités territoriales, novembre 2020.

⁶²⁵ Circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact, *JORF* n°0175 du 28 juillet 2017.

réglementaire soit compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes, la réalité de son application interroge quant à son effectivité.

Depuis 2018, le secrétariat général du gouvernement publie, annuellement, des indicateurs de suivi de l'activité normative. Le tableau de bord publié en 2024⁶²⁶ permet de retracer l'activité normative sur vingt ans. Ainsi, de 2003 à 2023, plus de mille lois ont été promulguées, soit une cinquantaine par an auxquelles il convient d'ajouter près de 800 décrets et plus de 7000 arrêtés et circulaires.

Parmi ces normes, la production de normes touchant le secteur public local a également connu une progression soutenue, ce qui n'est pas sans impact financier pour les collectivités territoriales. Le législateur a d'ailleurs créé en 2013⁶²⁷, une instance spécifique, le Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN), qui s'est vu confier la mission d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Ainsi, selon les années, le coût des nouvelles normes pour les budgets publics locaux s'avère extrêmement variable. Au cours de l'année 2023, les 235 projets de texte

⁶²⁶ Secrétariat général du gouvernement, indicateurs de suivi de l'activité normative, édition 2024, publiée le 2 mai 2024.

⁶²⁷ Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF*, n°0243, 18 octobre 2013.

soumis à l'examen du CNEN sont susceptibles de générer un impact net de 1,6 milliard d'€ à la charge des collectivités territoriales pour l'année 2024⁶²⁸.

B. Limiter pour simplifier

Des États généraux, organisés le 16 mars 2023 au Sénat⁶²⁹, ont insisté sur la nécessité de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales. Quant au groupe de travail sur la décentralisation⁶³⁰, lancé par le Président du Sénat le 5 octobre 2022, dans la continuité des travaux sénatoriaux visant à renforcer la liberté d'administration des collectivités territoriales, il a formulé en 2023 quinze propositions visant à redonner aux élus locaux leur « pouvoir d'agir ».

En effet, comme l'a révélé la consultation menée par le Sénat auprès des élus locaux en janvier 2023, l'inflation normative complexifie les projets locaux, en retarde la réalisation et en augmente significativement le coût. Suite au rapport sénatorial de Françoise Gatel et Rémy Pointereau⁶³¹ sur l'augmentation du nombre de normes

⁶²⁸ Cf. le rapport public d'activité 2023 du conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) publié en mai 2024.

⁶²⁹ Cf. le rapport d'information du Sénat n° 542 (2022-2023), déposé le 20 avril 2023, pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

⁶³⁰ Cf. le groupe de travail sur la décentralisation lancé par le Président du Sénat le 5 octobre 2022, dans la continuité des travaux sénatoriaux visant à renforcer la liberté d'administration des collectivités territoriales. Ce dernier a formulé le 6 juillet 2023 quinze propositions.

⁶³¹ Cf. le rapport d'information du Sénat n°289 (2022-2023), déposé le 26 janvier 2023, relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales

applicables aux collectivités territoriales, la signature en mars 2023 d'engagements communs pour simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales, au travers d'une charte de simplification des normes est une nouvelle illustration de cette volonté d'encadrer voire limiter cette inflation normative, avec toutefois les limites d'une charte, sans valeur juridique contraignante.

A l'occasion du congrès national des maires de 2024⁶³², il fut rappelé par le Premier ministre l'urgence de simplifier l'action publique locale et de réduire le poids des contraintes normatives. Les Préfets ont ainsi été sollicités pour identifier les projets entravés par ces normes afin d'être en mesure d'accélérer leur réalisation *via* des contrats de simplification. Les associations d'élus locaux ont également été sollicitées ⁶³³ afin de transmettre des propositions visant à contribuer à cette simplification.

Le verbe de clarifier vient immédiatement à l'esprit pour pouvoir clarifier l'action publique, clarifier les compétences, clarifier les niveaux de collectivités. Et, dans ces conditions, le pouvoir normatif territorial serait un moyen de lutter contre la complexité, les injonctions contradictoires. Mais il semble difficilement de nature à clarifier les compétences.

⁶³² 106^{ème} édition du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalité de France, 19, 20 et 21 novembre 2024 à Paris.

⁶³³ Courrier de Catherine Vautrin, ministre du partenariat des territoires et de la décentralisation, du 26 novembre 2024 à l'attention du Président de Départements de France.

Section 3. Les trois voies d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales

Au regard de la longue histoire et de la situation actuelle, il est important de pouvoir s'intéresser aux changements à proposer pour faire évoluer le pouvoir normatif des collectivités territoriales.

A ce jour, en effet, la Constitution reconnaît deux éléments essentiels aux collectivités territoriales :

- d'une part, un pouvoir normatif exercé dans les conditions prévues par la loi, pour l'exercice de leurs compétences⁶³⁴. Un tel pouvoir normatif n'est donc ni autonome, ni général, comme l'est, en vertu de l'article 21 de la Constitution, celui du Premier ministre ;
- d'autre part, la possibilité de dérogation, à titre expérimental et dans les conditions prévues par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences⁶³⁵. « Le Premier ministre dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois au titre de l'article 21 de la constitution. Toutefois, en vertu de l'article 34 de la Constitution, il ne peut intervenir, dans les domaines de compétence des collectivités territoriales sans habilitation préalable du législateur. La jurisprudence lui reconnaît la possibilité d'apporter des précisions nécessaires à la loi sans lesquelles la loi ne peut être appliquée⁶³⁶. »

⁶³⁴ Cf. art. 72, al. 3, de la Constitution.

⁶³⁵ Voir également les art. L. 1113-1 et sq. du code général des collectivités territoriales.

⁶³⁶ Cf. CE, 3/8 SSR, 9 octobre 2002, n° 238070, *Fédération des services des départements et des régions CGT-FO*.

Ce constat du pouvoir normatif limité des collectivités territoriales s'explique par « l'absence d'articulation entre le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui des collectivités territoriales qui n'a pas été traitée lors de la réforme constitutionnelle de 2003⁶³⁷. » Pourtant, cette révision avait été justifiée parce que « la loi doit renvoyer plus systématiquement au pouvoir normatif local et non au pouvoir règlementaire national le soin de fixer les modalités d'application de la loi⁶³⁸. » L'atteinte de cet objectif serait facilitée par l'inscription dans la Constitution de la nécessaire articulation entre ces deux pouvoirs réglementaires. L'objectif n'est pas de créer un pouvoir normatif concurrent de celui du Premier ministre pour l'application des lois, et encore moins de réserver aux seules collectivités territoriales la compétence pour fixer les modalités d'application des lois dans les domaines des compétences décentralisées. En effet, l'article 21 de la Constitution dispose que c'est le Premier ministre qui « assure l'exécution des lois ». Modifier cette disposition remettrait en cause le principe même de l'unité de la République. Pour les mêmes raisons, il n'est pas non plus proposé de donner aux collectivités territoriales visées par l'article 72 de la Constitution le pouvoir de fixer des règles dans le domaine de la loi comme cela existe pour certaines collectivités à statut particulier.

Dans ce dernier développement, il s'agit de s'interroger, au-delà de la volonté affichée du renforcement de la place et du rôle du droit, essentiellement dans ses aspects souples, sur les façons d'aller plus loin. En poussant plus loin le curseur, il s'agirait en quelque sorte de déterminer les conditions possibles de l'évolution du pouvoir

⁶³⁷ Rapport Woerth p. 73.

⁶³⁸ Intervention de M. Patrick Devedjian (1944-2020), alors ministre délégué aux libertés locales, Journal officiel, Débat, Assemblée nationale, deuxième séance du 22 novembre 2002.

normatif local pour être à la fois effectif, avec la contrainte toutefois de ne pas devenir une source de complexité ou de difficile lisibilité pour l'ensemble de ses acteurs.

Concrètement, l'objectif est de proposer des possibilités d'évolution du pouvoir normatif local, devenu au fil des décennies à la fois plus souple et plus complexe, alors que tant les évolutions législatives que les interprétations issues de la jurisprudence administrative du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel semblent enfermer cette matière dans un carcan rigide. C'est en effet peu de dire que ces interprétations jurisprudentielles, tant du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel, ont réduit, au fil des années, les marges de manœuvre réelles du pouvoir normatif local.

Il convient de ne pas oublier que les référentiels, les guides, pour nécessaires qu'ils soient, ne sauraient s'avérer suffisants au regard du poids des traditions. L'élément central du pouvoir normatif local a trait à la libre administration des collectivités territoriales. Cette dernière a été reconnue, difficilement, pour la première fois par le Conseil constitutionnel en 1979, à l'occasion de sa décision⁶³⁹, relative à la loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie. Si, dès 1958, l'article 72 de la Constitution consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales, le Conseil

⁶³⁹ Cons. const., déc. n° 79-104 DC du 23 mai 1979, loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État.

constitutionnel, dans cette décision de 1979, va lui reconnaître expressément une valeur constitutionnelle⁶⁴⁰.

Toutefois, et ainsi qu'il a été rappelé, ce principe de libre administration des collectivités territoriales « ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne dépendent des décisions des collectivités territoriales », en vertu de la décision du Conseil constitutionnel de 2002⁶⁴¹, même si « l'article 72 [de la Constitution] permet au législateur de confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir certaines modalités d'application de la loi, dans la limite des compétences qui lui sont dévolues ».

Pour faire évoluer le pouvoir normatif des collectivités territoriales, plusieurs points de vue sont envisageables, sachant que la volonté, ou le constat, du statu quo est tout à fait possible. Ou bien existe-t-il une volonté des acteurs de demander, voire d'exiger de nouvelles libertés et moyens mis à leur disposition ? Une telle évolution implique de mieux former au pouvoir normatif local, fonctionnaires de l'État comme élus et cadres des collectivités territoriales. Et dans le cas de cette deuxième hypothèse, faut-il se contenter d'une évolution de jurisprudence en faveur des collectivités territoriales ou bien les doter d'un véritable pouvoir normatif « autonome » ? S'il est donné une

⁶⁴⁰ Ce principe de libre administration se traduit, concrètement, par le fait que toute collectivité territoriale doit être administrée par un conseil élu au suffrage universel direct ou indirect, selon l'exigence explicite de l'article 72 al. 3 C, et « doté d'attributions effectives » (Cf. Cons. const., 8 et 23 août 1985, 85-196 DC, *évolution de la Nouvelle-Calédonie*).

⁶⁴¹ Cons. const., déc. précitée n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse.

réponse positive à cette question, celui-ci devrait-il passer par une consultation référendaire ?

Trois voies peuvent alors se dessiner quant à l'évolution de ce pouvoir normatif des collectivités territoriales :

- Une application à droit constant, avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État en filtres permanents du pouvoir normatif local ;
- Une évolution jurisprudentielle, à bâtir sur un revirement de jurisprudence du Conseil d'État ;
- Une révision constitutionnelle⁶⁴², comme aboutissement d'un véritable pouvoir normatif local.

⁶⁴² Ces trois scénarios sont inspirés de ce qui avait été proposé, pour les régions uniquement, dans notre article : Bœuf, J.-L. « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir », *Pouvoirs locaux*, 2010, p. 63-73.

§1. L'application à droit constant, avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État en filtres permanents du pouvoir normatif des collectivités territoriales

Toute évolution proposée, à droit constitutionnel constant, doit prendre en compte la doctrine du Conseil d'État, et notamment son avis de 2006⁶⁴³, dont le respect du principe selon lequel « les dispositions législatives doivent être suffisamment précises pour être immédiatement applicables ». Le Conseil d'État ne s'oppose pas systématiquement au fait qu'une norme locale puisse se traduire par des dispositions plus favorables en faveur des usagers⁶⁴⁴. Le champ est cependant restreint puisque, selon un avis de 2001⁶⁴⁵, « l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire local ne peut porter que sur des mesures dont la loi définit précisément le champ d'application et les conditions de mise en œuvre et ne porte pas atteinte à la compétence du Premier ministre d'édicter des règles nationales. »

A. L'extrême réticence des plus hautes autorités devant le pouvoir normatif des collectivités territoriales

Lorsque la loi régissant une compétence locale n'a pas renvoyé à un décret d'application, elle habilite indirectement une collectivité territoriale à arrêter elle-même les règles qu'appelle l'exécution de cette compétence⁶⁴⁶. De plus, le Conseil d'État se

⁶⁴³ CE, 3/8 SSR, avis, 1^{er} févr. 2006, n° 287656.

⁶⁴⁴ CE, 1/6 SSR, 28 nov. 2014, n° 365733, *Département de Tarn et Garonne*.

⁶⁴⁵ CE, avis, 3 février 2001, n°365726, *projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse*.

⁶⁴⁶ CE, Ass, 2 décembre 1994, n° 148121, *Commune de Cuers*.

montre particulièrement réticent à reconnaître l'existence même du pouvoir normatif local. En témoigne la rédaction retenue dans un avis de 2012 sur le pouvoir réglementaire local, avec la formulation selon laquelle « l'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales n'est pas par elle-même contraire au principe d'égalité⁶⁴⁷. »

De son côté, le Conseil constitutionnel impose au législateur, au nom du principe d'égalité, d'étendre la norme expérimentale à toutes les collectivités présentant les mêmes caractéristiques⁶⁴⁸. En revanche, la Haute Assemblée admet la légalité de la variation d'une subvention aux communes, par exemple en fonction du mode de gestion de l'eau.⁶⁴⁹ Par l'arrêt d'assemblée, *Département des Landes*, le Conseil d'État considère ainsi que la majoration de subventions décidée par un conseil général au profit des communes, en fonction de leur choix de gestion du réseau d'eau, n'était pas illégale, dès lors qu'il s'agissait simplement d'une mesure incitative sans la constitution d'un pouvoir d'autorisation ou de contrôle. Une délibération du conseil général des Landes modulant le taux des subventions versées aux communes et à leurs syndicats pour leurs travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement, en fonction du mode

⁶⁴⁷ CE, avis, 15 novembre 2012, n° 387.095. Dans cet avis, le Conseil d'État examine l'articulation entre le pouvoir réglementaire du Premier ministre et celui des collectivités territoriales, précisant que le Premier ministre ne peut intervenir dans le domaine de la libre administration des collectivités territoriales que si le législateur lui en donne l'habilitation.

⁶⁴⁸ Cons. const., déc. n° 2021-816 DC du 15 avril 2021, loi organique relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

⁶⁴⁹ CE, Ass., 12 décembre 2003, n° 236.442, *Département des Landes*.

de gestion du service public choisi, n'institue pas dès lors une tutelle illégale entre deux collectivités territoriales.

Ainsi que le faisait remarquer le Doyen Vedel, si le Conseil constitutionnel ne manifeste pas de « doctrine à l'égard des collectivités⁶⁵⁰ », il semble néanmoins respecter une méthode. La jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est notamment fondée sur le principe d'égalité pour permettre au législateur de tenir compte des spécificités territoriales⁶⁵¹.

L'État et les collectivités territoriales étant les deux entités d'un même ensemble, toute nouvelle réforme ne saurait se réaliser l'un contre l'autre. Y a-t-il un modèle auquel on pourrait se référer ? Et d'évoquer les régimes fédéraux, et les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie. En Europe, les voies adoptées ont été fédérales et régionales, qu'il s'agisse de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Belgique et de l'Espagne tandis que les débats relatifs à la « libre administration » des collectivités territoriales ont bien montré les limites d'un système qui, à force de vouloir remplir des objectifs différents, se contredit tellement qu'il risquerait d'en devenir difficilement lisible, voire inopérant.

⁶⁵⁰ VEDEL G., « le droit au logement et la libre administration des collectivités territoriales », *Pouvoirs Locaux*, n°4, p. 85.

⁶⁵¹ V. les décisions :

- Cons. const. 2016-745 DC du 26 janvier 2017, loi relative à l'égalité et la citoyenneté paragraphe 127 ;
- Cons. const. 2019-787 DC du 25 juillet 2019, loi pour une école de la confiance paragraphes 7 à 9 ;
- Cons. const. 2019-796 DC du 27 décembre 2019, loi de finances pour 2020, paragraphes 54 et 55.

Cette voie d'évolution verrait se poursuivre les jurisprudences élaborées au fil des décennies et dans lesquelles le Conseil d'État demeure le filtre permanent d'un pouvoir normatif local devant lequel il a toujours marqué une extrême réticence.

B. La persistance de l'écran législatif devant le juge administratif

L'obstacle principal, technique, est systématiquement présent. Il réside dans la « technique de l'écran législatif devant le juge administratif⁶⁵². » Le juge administratif a en effet renoncé à examiner la constitutionnalité des décrets d'application en droit des collectivités territoriales. Dans ce cas, l'immunité de dispositifs réglementaires étatiques vient poser des verrous et, *de facto*, s'empare du travail d'exécution de compétences nouvelles que le législateur peut avoir pourtant souhaité décentraliser. L'un des exemples les plus emblématiques concerne le statut de la fonction publique territoriale qui, « dans ses règles d'ajustement, s'est déterminé devant le juge administratif sur des positions très centralisatrices⁶⁵³. »

Ainsi que le souligne Jacques Caillosse, les « aménagements constitutionnels du pouvoir réglementaire, [...] consistent à en inscrire les usages locaux dans la hiérarchie des normes : aucune collectivité territoriale ne peut prétendre détenir un pouvoir réglementaire propre. Après [la] réécriture [de 2003], l'article 72 ne dit pas autre chose : il consacre moins un pouvoir réglementaire local, que l'aptitude du législateur à investir les collectivités décentralisées d'un certain pouvoir réglementaire. Faut-il ajouter

⁶⁵² FAURE B., « Sens et portée de la constitutionnalisation du droit des collectivités territoriales », *Pouvoirs Locaux* n° 93, 2012, p. 40.

⁶⁵³ FAURE B., *Ibid*, p. 40.

qu'elles ne peuvent se soustraire à la loi, ou en expérimenter une autre, sauf dans l'hypothèse où elle l'a elle-même prévu et pour l'exercice de compétences qu'elles tirent de la loi ! En tout état de cause — exception faite du cas complexe de la Nouvelle Calédonie —, lorsqu'elles sont habilitées à agir dans le champ de la loi, ce n'est pas par le moyen d'une activité de législation mais d'administration, soumise au contrôle du juge administratif ⁶⁵⁴. »

Cette application « à droit constant » considère que ce que les actions conduites par les collectivités aujourd'hui se traduisent déjà par un réel pouvoir normatif, certes dérivé. La palette des outils tels que les expérimentations, les cofinancements, est utilisée dans son ensemble mais avec toutes les limites précisées dans les développements précédents. Cette évolution, ou plus exactement ce *statu quo*, débouche sur des collectivités qui exercent toujours leurs compétences, au fil des réformes, mais sans réelle cohérence d'ensemble et, surtout, en ne changeant strictement rien à l'exercice de la décision, à ses effets, et aux relations avec un État normatif particulièrement rétif à toute évolution en faveur d'un pouvoir réglementaire local augmenté. Pour le Conseil d'État, eu égard aux exigences des articles 34 et 72 de la Constitution, l'exercice d'un pouvoir normatif par les collectivités territoriales, pour l'exercice d'une compétence, devra être quasi systématiquement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié.

Plusieurs exemples attestent de cette difficulté. Tout d'abord, l'exemple des directives territoriales d'aménagement (DTA) est l'illustration de cette non possibilité d'évolution

⁶⁵⁴ CAILLOSSE J., La décentralisation, acte moins deux », *Pouvoirs Locaux*, n°57, 2003, p. 12.

du pouvoir réglementaire local au regard de la jurisprudence administrative. Prévues par la loi d'orientation de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire⁶⁵⁵, elles ont sombré dans l'oubli, sans aller jamais formellement au bout de leur concrétisation, se limitant par ailleurs à un nombre restreint de périmètres.

Ensuite, la révision constitutionnelle du 26 mars 2003, et les lois organiques et ordinaires qui ont suivi, placent les régions aux côtés des communes et des départements comme collectivités territoriales de la République. Elle signe ainsi leur consécration constitutionnelle en faisant d'elles un nouvel échelon de légitimité entre le citoyen et l'Europe. En 2003, l'État a confié à la région Alsace, par convention, la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté – crédits dits de l'objectif 2 – tandis que la loi du 13 août 2004⁶⁵⁶ a donné une base juridique à l'expérimentation du transfert à des collectivités territoriales de la gestion des fonds européens (pour la période 2000- 2006), en les qualifiant de transferts expérimentaux de compétences organisés sur la base de l'article 37-1 de la Constitution.

Par ailleurs, la « conférence des exécutifs », à travers l'exemple des contrats de projets, constitue une conséquence indirecte de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette dernière avait créé une conférence des exécutifs régionaux réunissant, autour du président du conseil régional, les présidents des conseils généraux et les présidents des communautés d'agglomération. Dans le cadre de la préparation de la génération 2007-2013 des contrats de projets, nombre de

⁶⁵⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JORF*, n° 0031, 5 février 1995, préc.

⁶⁵⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF*, n° 190, 17 août 2004, préc.

régions se sont vues confier par cette conférence des exécutifs le rôle de chef de file des collectivités territoriales dans la négociation avec l'État des projets à inscrire. Il s'agit d'une concrétisation du rôle des régions qui, s'il n'était pas encore normatif au sens strict du terme, les inscrivait néanmoins clairement dans une telle perspective. Sur la base d'un travail commun donc, nombre de régions ont élaboré des stratégies communes de territoires, et pour certaines, à partir de leurs schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Elles ont ainsi pu peser face à l'État qui trouvait en face de lui les plus grosses collectivités unies, toutes tendances politiques confondues. A n'être pas suffisamment claires, les réformes proposées ne produisent ainsi pas d'effet identifiable à destination du pouvoir normatif des collectivités territoriales.

§2. L'évolution jurisprudentielle à bâtir sur un revirement souhaitable du Conseil d'État

Ce scénario part du constat que l'application de la décentralisation serait entravée par l'extension continue du (des) domaine(s) de la loi. En effet, les textes de lois sont, au-delà du nombre, de plus en plus détaillés et s'appuient sur les sujets conjoncturels tels que ceux de la sécurité, des solidarités, de la politique de la ville, des aménagements de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient davantage leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que la police générale, la vocation à agir dans l'intérêt public local notamment.

A. L'évolution du tryptique : compétences, ressources et moyens

Les réformes de la décentralisation de 1982 et 2003 reposent sur un triptyque formé des compétences, des ressources et des moyens. Chaque transfert de compétence a dû, normalement, donner lieu à des décisions sur les moyens et les ressources à attribuer aux collectivités territoriales. L'approche retenue depuis 2010 a été davantage centrée sur la question de la répartition des compétences, laissant parfois se créer un

déséquilibre entre les prérogatives transférées et la capacité des collectivités territoriales à les exercer. L'important mouvement de décentralisation de 1982 est entravé par l'extension continue des domaines de la loi. Plusieurs décisions du Conseil constitutionnel⁶⁵⁷ et du Conseil d'État⁶⁵⁸ illustrent les limites de la décentralisation face à cette extension du domaine législatif. L'idée d'une jurisprudence renversée serait la suivante : le Conseil d'État, avant la décentralisation, aurait alors validé une loi nationale imposant des normes de construction dans les villes côtières, limitant ainsi les décisions locales en matière d'urbanisme. Le Conseil d'État, en s'appuyant sur la loi constitutionnelle de 2003, censurerait aujourd'hui une nouvelle loi similaire, considérant qu'elle irait à l'encontre des principes constitutionnels de la décentralisation en empiétant sur les compétences exclusives des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire.

Il s'agit ici de s'appuyer sur deux jurisprudences du même jour du Conseil d'État, dans les affaires *Fairvesta* et *Numericable*. La possibilité de contester un acte administratif devant le juge est, en principe, soumise à la condition que celui-ci produise des effets juridiques. Cette exigence a cependant connu un aménagement notable avec ces deux décisions du Conseil d'État, *Fairvesta*⁶⁵⁹ et *Numericable*⁶⁶⁰, s'agissant d'actes dits de « droit souple » pris par des autorités de régulation. Car, ni les communiqués de presse de l'autorité des marchés financiers, ni la prise de position de l'autorité de la

⁶⁵⁷ Cons. const., déc. n°2004-500 du 29 juillet 2004 ; déc. n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010.

⁶⁵⁸ CE Ass, 7 juillet 1994, *Commune de Cabourg* ; CE, 7 juillet 2006, n° 281291 *Région d'Alsace*.

⁶⁵⁹ CE, Ass., 21 mars 2016, n° 368082, *Fairvesta*.

⁶⁶⁰ CE, Ass., 21 mars 2016, n° 390023, *Société NC Numericable*.

concurrence, ne créaient, par eux-mêmes, de droit ou d'obligation juridique. Le Conseil d'État aurait donc dû rejeter les requêtes comme dirigées contre des actes « ne faisant pas grief ».

En effet, dans la première affaire, *Fairvesta*, l'Autorité des marchés financiers avait publié, sur son site internet, plusieurs communiqués de presse appelant les investisseurs à la vigilance à l'égard de plusieurs produits financiers commercialisés par la société Fairvesta. Dans la seconde affaire, *Numericable*, l'Autorité de la concurrence avait, dans le cadre de l'exécution d'une injonction figurant dans une autorisation de concentration, pris position en reconnaissant à la société Groupe Canal Plus la possibilité d'acquérir des droits de distribution exclusive de chaînes de télévision sur la plateforme de Numericable.

Face à l'importance croissante de la régulation par de tels instruments de droit souple, le Conseil d'État a cependant pris en compte les conséquences que les actes attaqués étaient susceptibles d'avoir, dans les faits, sur la situation des acteurs concernés. Il a décidé d'ouvrir le recours pour excès de pouvoir contre les actes des autorités de régulation qui sont de nature à produire des effets notables, ou qui ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse. Dans ce cas, il appartient au juge, au regard de l'argumentation des requérants, d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité de ces actes, en tenant compte de leur nature et de leurs caractéristiques, ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de régulation. L'intensité de son contrôle sur les appréciations portées par les autorités de régulation sera donc fonction de ces éléments.

C'est en mettant de côté le principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir s'exerce uniquement contre une décision, au sens d'acte modifiant l'ordonnancement juridique, que le Conseil d'État s'est engagé à contrôler les actes de droit souple lorsqu'ils sont de nature à produire des effets notables ou ont pour objet d'influer

significativement sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent. Le Conseil d'État, dans ses arrêts *Fairvesta* et *Numericable*, accepte désormais d'être saisi de recours en annulation contre des actes de droit souple, tels que des communiqués de presse ou des prises de position d'autorités publiques. Il juge que de tels actes sont susceptibles de recours en annulation, d'une part conformément à une jurisprudence antérieure, lorsqu'il s'agit d'avis, de recommandations, de mises en garde et de prises de position qui pourraient ensuite justifier des sanctions de la part des autorités et, d'autre part, de manière novatrice, lorsque l'acte contesté est de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou lorsqu'il a pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse. Les deux décisions, *Mme Le Pen*⁶⁶¹ et *Gisti*⁶⁶², l'ont toutes deux élargi un peu plus : la première, en abandonnant le critère organique fixé en 2016, de sorte que ces actes n'ont plus à être pris par une autorité de régulation pour pouvoir être saisis par le juge ; la seconde, en ouvrant la voie du recours pour excès de pouvoir contre les lignes directrices, ce que les juristes estimaient devenu inévitable, en théorie comme en pratique.

Dans cette voie d'évolution, on considère que toute nouvelle mesure législative concernant les collectivités territoriales devrait se traduire par un réel pouvoir normatif. Pour ce faire, un renversement de jurisprudence serait nécessaire, ainsi qu'il a été opéré par les deux arrêts précités de 2016, *Fairvesta* et *Numericable*. Le risque est que la tendance enclenchée ne s'infléchisse jamais ou tellement rarement que la faible effectivité du pouvoir normatif des collectivités ne s'accroisse pas, en réalité, devant

⁶⁶¹ CE, Ass., 19 juillet 2019, n° 426389, *Mme Le Pen*.

⁶⁶² CE, 12 juin 2020, n° 418142, *GISTI*.

cette tendance de l'État à étendre son empire normatif et contraindre, toujours plus, celui des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce qui a été remarqué à la fin des années 2000 lors des débats sur la suppression de la taxe professionnelle. L'effet du droit constitutionnel « judiciarise » en quelque sorte la décentralisation, mais surtout il lui confère une orientation corsetée, en spécialisant les collectivités dans un travail, subordonné, d'exécution des lois sous une présence tutélaire, irréversible, permanente de « l'État législateur ».

En se basant sur les régions, la Constitution garantit l'existence de la région en tant que catégorie puisqu'elle est citée à l'article 72 alinéa 1^{er}, mais pas l'existence de chaque région. La France a bien ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale qui garantit aux collectivités territoriales qu'elles doivent être consultées sur toute modification de leurs limites territoriales (art. 5). Toutefois, le Conseil d'État a jugé, en application de l'arrêt *Nicolo* de 1989, que si le juge administratif doit s'assurer qu'une loi n'est pas contraire aux règles de fond d'un traité, il n'exerce pas le même contrôle pour les règles de forme⁶⁶³.

B. La place du pouvoir normatif des collectivités territoriales dans la réforme de l'État

La modification du pouvoir, quel que soit le lieu de son exercice, n'est pas sans conséquences en lien avec les mutations et la réforme de l'État et de sa souveraineté.

⁶⁶³ CE, 27 octobre 2015, n° 393026, *M. Allenbach et autres*, chronique de L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *BJCL*, 2016, p. 9, concl. V. Daumas, J. David, « Le Conseil d'État et le contrôle de la conventionnalité procédurale de la loi : autopsie d'un refus », *AJDA* 2018, p. 1255. R. Hertzog, « La France et la charte européenne de l'autonomie locale », *AJDA* 2016, p. 1551.

Ce qui amène à parler du glissement des départements vers les régions, en train de s'opérer suite à la réforme de l'État. Pour ce qui est des fonds européens, et en dépit du blocage « juridique » opposé par l'État central à des transferts supplémentaires aux régions, certaines d'entre elles ont néanmoins réussi après 2004 à se voir reconnaître un rôle identique à celui octroyé à l'Alsace. C'est le cas du programme opérationnel INTERREG IV France-Suisse 2007-2013, où la région Franche-Comté s'est vue reconnaître en 2007 l'autorité de gestion unique pour l'ensemble du programme, y compris pour les fonds FEDER. Preuve s'il en est de la possibilité d'accompagnement dont disposent les régions en tant que collectivité chef de file, dès lors que le Président de région accepte de jouer un rôle politique fort, et dispose pour cela des relais nécessaires, tant vis-à-vis de l'État central que de la Commission européenne. Il est vrai que l'ancien président de l'Assemblée nationale et membre de la délégation française du Comité des régions, Raymond Forni, président du conseil régional de Franche-Comté, disposait de ces relais, une fois que les services lui avaient proposé et fait valider la feuille de route volontariste, qui consistait notamment à être retenu à la place de la région Rhône-Alpes et pour le seul programme piloté par une région avec un État non-membre de l'Union européenne.

Un autre exemple a trait aux transports des personnes en situation de handicap. En effet, l'État a confié aux conseils départementaux la gestion de la politique de transport scolaire lié au handicap des élèves et étudiants. Ces obligations du département en matière de transport des élèves et étudiants en situation de handicap⁶⁶⁴ lui confient un pouvoir normatif quant à la mise en place ou non du transport adapté. Il lui incombe

⁶⁶⁴ Codifiées aux articles R. 3111-24 sq du code des transports.

d'organiser et de financer à ce titre les circuits de transport adapté à destination des élèves souffrant d'un handicap. Or, le juge administratif⁶⁶⁵ peut limiter la latitude de gestion dans ce domaine, en considérant comme illégale une décision de refus d'un président de conseil départemental d'accorder une prise en charge, en se fondant sur le fait que le domicile de l'élève était situé à moins de deux kilomètres de son établissement⁶⁶⁶. Une telle condition ne résultant pas des dispositions précitées du code des transports, le juge a considéré que le conseil départemental de la Marne ne pouvait pas légalement fixer des conditions plus restrictives et, par conséquent, a vidé de toute substance le pouvoir normatif de ladite collectivité territoriale dans ce champ de compétence.

Dans un autre domaine de compétence, en l'occurrence la voirie, et plus précisément la mise en place de dispositifs surélevés appelés de manière générique « ralentisseurs », le juge administratif admet cette fois une certaine souplesse dans l'application du pouvoir réglementaire local, au regard de l'intérêt général et des considérations de sécurité routière mises en avant par les collectivités territoriales ayant décidé la mise en place de tels aménagements. Ainsi, la CAA de Marseille⁶⁶⁷, dans une décision de 2024, et contrairement aux jurisprudences antérieures, semble entériner le principe selon lequel, tous les ralentisseurs ayant une forme trapézoïdale

⁶⁶⁵ TA Châlons-en-Champagne, n° 2302810, 15 mars 2024.

⁶⁶⁶ Et ce, en application de l'article 2 du règlement départemental adopté par l'assemblée départementale.

⁶⁶⁷ CAA de Marseille, 30 avril 2024, n°23MA02564.

sont soumis au décret du 27 mars 1994⁶⁶⁸ qui comprend les dispositifs appelés « coussins berlinois » et les plateaux traversants. Toutefois, la CAA nuance ses propos concernant l'impact de ce changement de réglementation. Elle précise en effet que l'implantation des ouvrages litigieux résulte de considérations de sécurité routière et que, même si les normes imposées par ce même décret de 1994 sont méconnues, cela n'emporte pas obligatoirement la suppression de ces ouvrages, à la condition qu'ils ne portent pas une atteinte excessive à l'intérêt général. Ces ouvrages ne doivent pas non plus présenter des inconvénients tenant à des nuisances sonores, des dégradations de confort à bord, une augmentation de la pollution des émissions de CO₂ et de particules fines, d'une intensité nécessitant leur démolition. A nouveau, la marge de manœuvre normative de la collectivité s'en trouve limitée.

Il a été vu plus haut que l'État pouvait engager sa responsabilité contractuelle en cas de non-respect des conventions qu'il conclut avec les régions et qui ont le caractère de contrats⁶⁶⁹. Le protocole d'accord du 21 février 2001 signé par l'État et les régions requérantes fixe des objectifs et semble constituer une simple déclaration d'intention sans portée juridique. En revanche, les trois conventions signées par l'État et les régions le 13 novembre 2001, relatives l'une au financement et à la réalisation de la modernisation de la liaison ferrée Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) et à la mise en service de six rames de TGV rendues pendulaires, l'autre au financement et à la réalisation de l'étude d'avant-projet détaillé, la dernière au financement du contrôle

⁶⁶⁸ Décret n°94-447 du 27 mai 1994 relatif aux caractéristiques et aux conditions de réalisation des ralentisseurs de type dos d'âne ou de type trapézoïdal.

⁶⁶⁹ CE, 2/7 SSR, 21 déc. 2007, n° 293260, *Région Centre, Région Limousin, Région Midi-Pyrénées*, Publié au recueil Lebon.

externe, présentent le caractère de contrats susceptibles de mettre en jeu la responsabilité contractuelle de l'État. En décidant de renoncer à cette liaison, au profit d'une simple amélioration classique de la ligne, l'État doit être regardé comme ayant modifié unilatéralement l'objet de la convention-cadre du 13 novembre 2001, ainsi que, corrélativement, celui de la convention relative au financement et à la réalisation de l'étude d'avant-projet détaillé et de la convention relative au financement du contrôle externe.

L'État a ainsi été regardé comme ayant résilié les trois conventions qui le liaient aux régions pour la réalisation de la liaison POLT. Cette résiliation, intervenue pour un motif d'intérêt général, ne présente pas le caractère d'une résiliation fautive. Elle engage néanmoins la responsabilité de l'État, dès lors qu'aucune stipulation contractuelle n'y fait obstacle.

En réalité, tout se passe comme si les contrats des collectivités territoriales s'assimilaient au droit souple, dans leur rapport au pouvoir normatif local. Ce droit souple⁶⁷⁰ est un ensemble de règles dont la réalité et l'effectivité de la force normative sont discutées. Il s'agit de règles de droit non obligatoires mais dont les effets juridiques ne sont pas pour autant inexistantes. Trois conditions cumulatives doivent être réunies pour identifier les instruments de droit souple⁶⁷¹ :

⁶⁷⁰ Ou « soft law » en anglais.

⁶⁷¹ Ces critères ont été dégagés par le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013 consacrée au droit souple.

- premièrement, ces instruments ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion ;
- deuxièmement, ces instruments ne créent pas par eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ;
- troisièmement, ces instruments présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit dur.

Ce droit apparaît comme étant de plus en plus présent, notamment dans les relations entre partenaires publics. Issu du droit international et du besoin de régulation alternatif au droit dur, le droit souple irrigue aujourd'hui l'ensemble des ordres juridiques. Dans l'ordre juridique français, les autorités administratives indépendantes utilisent par exemple largement ces instruments de droit souple sous la forme de « recommandations » ou de « lignes directrices », dans le cadre de leur rôle de régulation. Le droit des affaires fait également la part belle aux standards, pour réguler le commerce international, les relations avec les consommateurs, les activités bancaires et financières, les normes techniques, la responsabilité sociale et environnementale. Au sein de l'Union européenne, le droit souple a également un rôle de facilitation du fonctionnement des institutions.

En se situant sous l'angle fonctionnel, le droit souple remplit plusieurs fonctions : tout d'abord, il peut se substituer au droit dur, lorsque le recours à celui-ci n'est pas envisageable ; ensuite, il peut permettre d'appréhender des phénomènes émergents dus à des évolutions technologiques, des mutations sociétales pour lesquelles il s'avère plus adapté dans un premier temps et avoir ainsi un rôle préparateur du droit dur ; par ailleurs, il peut servir pour apporter des précisions et accompagner la mise en œuvre du « droit dur » par les administrations ou les entreprises et avoir alors un rôle de complément ; enfin, il peut avoir un rôle d'interprétation du droit dur.

Une jurisprudence de 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁶⁷² offre une illustration de la valeur juridique ⁶⁷³ d'un instrument de droit souple, contractuel, en l'occurrence un contrat de ville. Le 4 mai 2016, le maire de la commune de Beaucaire (30), située en région Occitanie, fait citer la présidente du conseil régional⁶⁷⁴ devant le tribunal correctionnel (TC) de Nîmes, pour avoir refusé de signer le contrat de ville présenté par cette commune, du chef de « discrimination à l'égard d'une personne morale en raison des opinions politiques ». Un contrat de ville est un instrument de contractualisation de la politique de la ville⁶⁷⁵, visant à associer les différents acteurs publics concernés, notamment les régions et les communes. Aux termes de l'article 6 de cette loi, les contrats de ville « sont signés par les départements et les régions ». Sur le fond, il convient de préciser que la requérante signa le contrat de ville postérieurement à sa citation devant le tribunal correctionnel.

Par un jugement du 14 décembre 2017, le tribunal correctionnel (TC) déclare la citation de la commune de Beaucaire irrecevable, en l'absence de production d'une délibération du conseil municipal autorisant le maire à ester en justice. La commune de Beaucaire et la présidente de région ont relevé appel de ce jugement initial ; cette

⁶⁷² Cour européenne des droits de l'homme, 5^{ème} section, *affaire Delga c. France*, n° 38998/20, 9 juillet 2024.

⁶⁷³ BŒUF J.-L., « Quelle valeur juridique pour la signature d'un contrat de ville », *Pouvoirs locaux*, n°126, 2024, p. 25-32.

⁶⁷⁴ Sur le fondement des articles 225-1 et 432-7-1° du code pénal.

⁶⁷⁵ Le contrat de ville est un instrument prévu par la loi n° 2014-1750 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

dernière souligna que la commune ne pouvait se prévaloir d'un droit à la signature de la région, notamment en l'absence d'élaboration concertée du contrat de ville.

Toutefois, par un arrêt du 26 avril 2019, la Cour d'appel a réformé le jugement et condamne la requérante pour discrimination. Pour la Cour d'appel, la commune est en effet éligible au contrat de ville⁶⁷⁶. La Cour d'appel a également considéré que l'article 6 de la loi de 2014, prévoyant la signature du contrat de ville par la région était un texte clair⁶⁷⁷ et que la région doit signer le contrat de ville, sans qu'il soit prévu le moindre pouvoir d'appréciation de celle-ci. La requérante s'est pourvue en cassation contre cet arrêt. La Cour de cassation a toutefois déclaré le pourvoi non admis le 1er septembre 2020.

Parallèlement à la procédure pénale, la commune de Beaucaire a mis en demeure la région⁶⁷⁸ de signer le contrat de ville litigieux. En l'absence de réponse, elle présenta devant le tribunal administratif (TA) de Nîmes une demande d'annulation de cette décision implicite de rejet. Le 11 avril 2018, le TA a rejeté cette requête au motif que le refus de signer le contrat de ville constitue un acte administratif insusceptible de recours. De plus, selon la jurisprudence administrative, le contrat de ville n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou

⁶⁷⁶ « ... l'article 5 de la [loi de 2014] donne la définition de ce qu'est un quartier prioritaire (...) ; le décret du 30 décembre 2014 et le décret du 14 septembre 2015 désignent deux quartiers prioritaires de la politique de la ville à Beaucaire, le quartier de la Moulinelle et le centre-ville de Beaucaire ; ».

⁶⁷⁷ « Que le processus d'élaboration de ces contrats de ville est défini par l'article 6 de la loi ; qu'il s'agit là d'un texte clair « qui ne fait aucune référence à une approbation de la part de la région mais à une signature qui doit intervenir lorsque le contrat est finalisé ».

⁶⁷⁸ Par un courrier du 9 mai 2016.

opérations qu'il prévoit et ne peut donc pas être regardé comme un acte faisant grief susceptible de recours ⁶⁷⁹. Ainsi, lors des débats parlementaires à l'Assemblée nationale⁶⁸⁰ et au Sénat⁶⁸¹ relatifs au projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la question de l'obligation ou non de signer les contrats de ville par les départements et les régions a été débattue. Devant les deux assemblées, à cette question, il fut répondu qu'une telle obligation serait contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales inscrit dans la Constitution.

La Cour relève que la circulaire du Premier ministre relative aux modalités opérationnelles des contrats de ville édictée postérieurement à la loi de 2014, précisant le cadre juridique de ces derniers, conforte une telle analyse conduisant à exclure toute compétence liée des régions pour signer les contrats de ville. L'article 7 de la Convention n'a pas pour unique objet de prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé. Il consacre aussi, d'une manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines⁶⁸² et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie. La Cour rappelle que la garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation même en temps de guerre ou d'autre danger public.

⁶⁷⁹ V. CAA Douai, 17 mai 2000, n° 97DA01074 ; CAA Douai, 9 novembre 2021, n° 20DA01109.

⁶⁸⁰ 22 novembre 2013.

⁶⁸¹ 14 janvier 2014.

⁶⁸² Principe résumé par l'adage selon lequel « *nullum crimen, nulla poena sine lege* ».

A travers le contrat de ville, le présent litige porte ainsi sur la prévisibilité, au regard de l'article 7 de la Convention, de la mise en œuvre, à l'égard de la requérante, de l'article 432-7-1° du code pénal⁶⁸³. La présidente de région ne contestait pas l'accessibilité de cet article du code pénal mais le caractère imprévisible de son application en l'espèce. Elle fait valoir que sa condamnation résulte d'une interprétation extensive de la notion de « droit accordé par la loi » prévue par cette disposition alors que, selon la jurisprudence, cette notion serait d'interprétation stricte. De son côté, le Gouvernement relève que la cour d'appel a qualifié l'article 6 de la loi de 2014 de texte clair. Il ajoute que cette juridiction a également pris le soin de souligner la concordance entre la nature du contrat de ville, qui ne crée aucun engagement entre les parties prenantes, se limitant à une liste de besoins exprimés et d'objectifs définis en termes généraux et non chiffrés. Le Gouvernement excipe également du non-épuisement des voies de recours internes ainsi que du défaut manifeste de fondement de la requête. En réalité, la décision litigieuse repose davantage sur le choix de différer la signature du contrat de ville plutôt que sur le refus définitif d'y procéder, se fondant sur des considérations de politique d'aménagement du territoire.

La Cour en a donc déduit qu'il ne résulte pas du cadre juridique clairement posé en droit interne que le contrat de ville, ou la décision de refuser de le signer, peut raisonnablement être regardé comme revêtant une quelconque portée juridique. Il s'ensuit qu'en retenant, dans la présente espèce, une interprétation imprévisible des

⁶⁸³ La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° A refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ; 2° A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

dispositions de l'article 6 de la loi de 2014, les juges internes ont procédé à une interprétation de l'article 432-7-1° du code pénal. Cette interprétation doit être regardée comme déjouant les anticipations que la requérante pouvait légitimement nourrir quant à la nature de son pouvoir de signature, en qualité de présidente de région, d'un contrat de ville. La Cour conclut que la requérante ne pouvait pas raisonnablement prévoir, alors même qu'en tant que présidente de région, elle était un acteur institutionnel clé de la contractualisation de la politique de la ville, ainsi que le fait valoir le Gouvernement, qu'en refusant de signer le contrat de ville litigieux, elle refusait le bénéfice d'un « droit accordé par la loi », au sens de l'article 432-7-1° du code pénal, auquel la commune de Beaucaire pouvait prétendre au risque d'engager sa responsabilité pénale pour discrimination. En retenant une telle interprétation pour la condamner à ce titre, les juges internes ont porté atteinte aux garanties qui découlent de l'article 7 de la Convention. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

§3. La révision constitutionnelle comme aboutissement d'un véritable pouvoir normatif local

Pour sortir d'une jurisprudence, très abondante, mais en réalité peu agissante, il conviendrait d'être davantage audacieux puisque le Conseil constitutionnel a, très régulièrement, l'occasion de le rappeler⁶⁸⁴, la fixation des « conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti » ne saurait varier d'un territoire à l'autre.

En effet, dans la version issue de 2003, les articles 72 et 73 de la Constitution l'énoncent sans détour. Dans ces conditions, une révision de la Constitution sonnerait comme l'aboutissement d'un véritable pouvoir normatif des collectivités territoriales. Et son application s'imposerait alors aux plus hautes instances de l'État. Aujourd'hui « les bases constitutionnelles [des collectivités territoriales vont] plutôt dans le sens d'une théorie négative. Ces bases ne demandent pas au législateur une manière d'établir le droit des collectivités territoriales. Tout simplement, elles s'efforcent de placer sous une directive générale de non-agression un ensemble d'intérêts divergents d'égalité, d'unité et de décentralisation. Et les cas de censure du juge sont demeurés exceptionnels. Ces bases président mais ne gouvernent pas⁶⁸⁵. »

⁶⁸⁴ V. notamment Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse, préc.

⁶⁸⁵ FAURE B., *op. cit.*, p. 40.

A. L'apport des réformes conduites depuis 1982.

La jurisprudence constitutionnelle appliquant le principe de libre administration « se caractérise moins par son degré de contrôle (...) que par sa libre pratique qui échappe à toute systématité⁶⁸⁶. » Au regard du corpus jurisprudentiel des quarante dernières années, les pouvoirs locaux doivent aujourd'hui se contenter d'une jurisprudence qui, exceptionnellement, sanctionne le législateur. Il suffit de mettre en rapport la décision du 14 janvier 1999 sur le caractère public⁶⁸⁷ des réunions de la commission permanente des conseils régionaux qui ne pouvait être imposé par la loi, la libre administration départementale triomphant implicitement des principes de la démocratie locale, de l'ensemble de la décision du 9 décembre 2010⁶⁸⁸ qui, tout au contraire, retentit comme le retour à la souveraineté incontrôlée de la loi, laissée quasiment intacte en dépit des atteintes à la libre administration et à la clarté et l'intelligibilité du droit.

Comment s'avancer vers une théorie générale de la constitutionnalisation du droit des collectivités territoriales ? Il s'agit de faire en sorte que le droit des collectivités

⁶⁸⁶ FAURE B., *op. cit.*, p. 41. Dans ce développement, B. FAURE met en rapport la décision du Conseil constitutionnel du 14 janvier 1999 sur le caractère public des réunions de la commission permanente des conseils régionaux, qui ne pouvait être imposé par la loi et la décision du 9 décembre 2010 qui « retentit comme le retour à la souveraineté incontrôlée de la loi, laissée quasiment intacte en dépit des attentats perpétrés à la libre administration ».

⁶⁸⁷ V. notamment Cons. const., déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux.

⁶⁸⁸ V. notamment Cons. const., déc. n° 2010-618 DC du 9 déc. 2010, loi de réforme des collectivités territoriales.

territoriales se construisent à partir de bases constitutionnelles renouvelées et d'envisager ainsi une nouvelle révision de la Constitution. Il serait en effet aujourd'hui inenvisageable de réformer le texte fondateur des institutions par la voie réglementaire, comme cela a pu être le cas sous la III^e République⁶⁸⁹, sous le gouvernement de Raymond Poincaré.

Il s'agirait en quelque sorte de tirer toutes les conséquences des réformes entreprises depuis 1982 et de s'emparer pleinement des potentialités du titre XII de la Constitution de la V^e République. On considère ici que les collectivités ont besoin d'une rupture. La rupture serait constitutionnelle afin que soit mis fin à la pratique selon laquelle le juge constitutionnel « filtre le moustique et laisse passer le chameau », pour reprendre l'expression de Jean Rivero⁶⁹⁰.

Est-on prêt à donner aux collectivités entre elles un pouvoir non pas quasi mais réellement hiérarchique les unes par rapport aux autres ? Autrement posée, la question est la suivante : vaut-il mieux garder un principe – à même de se plier à la diversité des territoires – et l'encadrer ? Ou bien répéter ce principe de satiété et accorder tellement d'exceptions que l'on aboutit exactement au *statu quo ante* ? Une mesure simple, qui ne restreindrait pas la capacité des collectivités territoriales à innover et à expérimenter sur leur territoire, pour ne pas avoir à faire semblant d'avoir supprimé la clause générale de compétence, consisterait, à limiter strictement les cofinancements au plus à deux acteurs locaux (État et Union européenne mis à part), afin de remédier aux coûteux

⁶⁸⁹ Cf. notamment les décrets-lois d'intervention économiques des communes en 1926.

⁶⁹⁰ RIVERO J., « Filtrer le moustique et laisser passer le chameau ? », *AJDA*, juin 1981, p. 275, à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 80-127 DC du 20 janvier 1981.

tours de tables pléthoriques et de limiter, mathématiquement, toute logique de guichet.

Au niveau national, le pouvoir normatif appartient par principe au Premier ministre (article 21 de la Constitution). Il s'exerce sous forme de décrets contresignés par les ministres chargés de leur exécution (article 22). Cependant, selon l'article 13 le président de la République « signe les ordonnances et décrets délibérés en conseil des ministres » Dans cette hypothèse, impliquant la délibération du conseil des ministres, le président de la République détient par exception la compétence réglementaire. Elle s'exerce dans tous les cas avec le contreseing du Premier ministre. Il appartient au pouvoir réglementaire d'en compléter les dispositions par l'édiction de mesures techniques et (ou) adaptées aux circonstances de temps et de lieux pour en permettre l'application. S'il ne peut jamais contrarier la loi, ce pouvoir réglementaire d'exécution demeure toutefois relativement discrétionnaire. À côté de ce pouvoir réglementaire d'exécution des lois, la Constitution reconnaît aussi au Premier ministre un pouvoir réglementaire autonome. Une des grandes innovations de la Constitution de la V^e République a été, en effet, de délimiter le domaine de la loi (article 34) et de reconnaître que « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire⁶⁹¹ ».

Aux termes de l'article 21 de la Constitution, « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux

⁶⁹¹ Cf. art. 37, alinéa 1^{er}.

ministres. Il supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ». L'enjeu d'une révision sur ce sujet n'apparaît pas à première nature comme évident. Selon le Conseil constitutionnel⁶⁹², à propos des autorités administratives indépendantes, l'attribution d'un pouvoir réglementaire « ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu... » et, pour les collectivités territoriales, la possibilité pour le législateur de confier ... le soin de définir, dans la limite des compétences qui (leur) sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi⁶⁹³. »

En reprenant l'article 72 de la Constitution, il est précisé que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. 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. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités « s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

⁶⁹² Cons. const., déc n° 86-217 DC du 18 sept. 1986, loi relative à la liberté de communication.

⁶⁹³ Cons. const, déc. n° 2001-454 DC du 17 janv. 2002, loi relative à la Corse.

Réformer la Constitution, et notamment l'article 21, permettrait alors de contraindre le Conseil d'État à une rupture de jurisprudence. Cette révision constitutionnelle de l'article 21 aboutirait à ce que le pouvoir réglementaire du Premier ministre s'exerce désormais « sous réserve de l'article 13 et de l'article 72 ». Là résiderait véritablement le caractère audacieux et novateur.

Il est important de rappeler que, déjà, dans la décision n° 86-217 DC du Conseil constitutionnel⁶⁹⁴ relative aux autorités administratives indépendantes, les juges avaient considéré que l'attribution d'un pouvoir réglementaire « ne [peut] concerne[r] que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». Quelques années plus tard, dans sa décision du 17 janvier 2002⁶⁹⁵ pour les collectivités territoriales, le juge constitutionnel précise que la possibilité pour le législateur de « confier le soin de définir, dans la limite des compétences qui (leur) sont dévolues, certaines modalités d'application d'une loi ».

Dès lors, quelle serait la pertinence de s'engager dans une révision constitutionnelle de l'article 21 de la Constitution, afin de préciser que le pouvoir réglementaire du Premier ministre s'exercerait désormais « sous réserve de l'article 13 de la Constitution et, surtout, de l'article 72 de la Constitution » ? A ce sujet, une telle réforme de l'article 21 de la Constitution aurait pour conséquence que le Premier ministre exerce son pouvoir réglementaire sous réserve des dispositions de l'article 13C – applicable au président de la République – et des dispositions de l'article 72C – applicable aux

⁶⁹⁴ Cons. const., déc. n° 86-217, DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication.

⁶⁹⁵ Cons. const., déc. n° 2001-454, DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse.

collectivités territoriales. Concernant les collectivités territoriales, cela impliquerait qu'elles disposent d'un pouvoir normatif qui leur soit propre. *A priori*, une telle autonomie n'est pas dans l'esprit du législateur, ni dans celle du Constituant. En témoignent tant l'histoire des collectivités territoriales en France que le corpus législatif et constitutionnel qui leur sont appliqués.

En effet, bien que les collectivités territoriales aient pour vocation de « prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon⁶⁹⁶ », cela ne signifie [toutefois] pas que les communes, départements et régions disposent d'une clause de compétence générale « élargie » leur permettant d'agir dans tout domaine présentant un intérêt public local, alors même qu'aucun texte particulier ne leur confie la compétence en cause⁶⁹⁷. » Dans plusieurs décisions, et notamment en 2010 et 2016, le Conseil constitutionnel a explicitement écarté l'existence d'une telle clause constitutionnelle de compétence générale des collectivités territoriales⁶⁹⁸.

La décision n° 2010-618 DC du Conseil constitutionnel, rendue le 9 décembre 2010, examine, à cet effet, plusieurs aspects clés de la libre administration des collectivités territoriales. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel se prononce notamment

⁶⁹⁶ Cf. art. 72, al. 2 de la Constitution.

⁶⁹⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-des-collectivites-territoriales-de-droit-commun>.

⁶⁹⁸ V. Cons. const. n° 2010-618, DC du 9 décembre 2010 et Cons. const. n° 2016-565, QPC du 16 septembre 2016.

sur des éléments de la réforme territoriale, qui vise à redéfinir les compétences et le fonctionnement des collectivités territoriales.

Cette décision influence la notion de libre administration des collectivités territoriales, sous plusieurs angles :

- Tout d'abord, il semble avoir été opéré un renforcement de la libre administration. En effet, le Conseil constitutionnel reconnaît le principe de libre administration comme fondamental, en vertu de l'article 72 de la Constitution. Cette affirmation renforce le cadre dans lequel les collectivités peuvent exercer leurs compétences sans une emprise excessive de l'État ;
- Ensuite, le juge constitutionnel a procédé à un encadrement des compétences. En dépit de cette reconnaissance de la libre administration, le Conseil constitutionnel valide certaines limitations dans l'attribution des compétences. Dans le cas de la réforme territoriale, il approuve les mécanismes de répartition des compétences entre niveaux territoriaux ; ce qui peut restreindre certaines marges de manœuvre locales en harmonisant et en clarifiant les compétences.
- Par ailleurs, cette décision s'est penchée sur la question de l'autonomie financière des collectivités. Le Conseil a affirmé que si la Constitution garantit aux collectivités des ressources suffisantes, elle n'implique pas pour autant une liberté absolue sur l'utilisation de leurs finances. Cela conduit à une vision limitée de la libre administration, car le contrôle financier reste partiellement entre les mains de l'État ;
- Enfin, des limitations ont été imposées au nom de l'intérêt général, le Conseil constitutionnel affirmant que la libre administration devait respecter des contraintes dictées par l'intérêt général. Ainsi, certaines obligations nationales peuvent primer sur les décisions locales, dans la mesure où elles répondent à un besoin d'intérêt général supérieur, comme la cohésion du territoire ou des exigences de politique publique.

En somme, cette décision de 2010 encadre la libre administration des collectivités territoriales car, tout en reconnaissant ce principe, elle en limite l'application dans des cas spécifiques afin de garantir une cohérence nationale et de respecter les intérêts supérieurs définis par l'État.

Dans sa décision du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel aborde également la question de la clause générale de compétence. Cette dernière permet aux collectivités territoriales, et notamment aux régions et aux départements, d'intervenir dans tout domaine relevant de l'intérêt local, même sans attribution législative explicite. Le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur le pouvoir de modifier les compétences des collectivités, y compris en supprimant la clause générale de compétence pour les régions et les départements. Ainsi, le Conseil juge que la suppression de cette clause ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution, dans la mesure où ce principe n'implique pas que les collectivités bénéficient nécessairement de cette clause.

Le Conseil rappelle que le législateur dispose d'une large latitude pour organiser les compétences des collectivités territoriales, et que la libre administration n'impose pas que celles-ci jouissent d'une compétence générale non encadrée. Ce pouvoir du législateur s'exerce dès lors qu'il respecte les exigences constitutionnelles en matière de libre administration et qu'il garantit aux collectivités des compétences effectives.

En validant la suppression de la clause générale de compétence pour certaines collectivités, le Conseil constitutionnel a confirmé que le législateur pouvait encadrer les compétences locales et leur champ d'intervention sans méconnaître le principe de libre administration. Cependant, cette décision a suscité des débats sur la capacité des collectivités à agir de manière autonome pour répondre aux besoins locaux spécifiques, car la clause générale de compétence leur offrait une marge d'action plus large.

En somme, le Conseil constitutionnel considère que la suppression de la clause générale de compétence, loin d'être anticonstitutionnelle, peut être retirée par le législateur dans le but de clarifier et de rationaliser les compétences des différents

niveaux de collectivités, à condition de garantir des compétences suffisantes et spécifiques pour assurer leur libre administration.

Dans la décision 2016-565 QPC, le Conseil constitutionnel examine la conformité de l'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) à la Constitution, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée par une association d'élus départementaux. Cette association contestait la nouvelle rédaction de cet article, qui limitait les compétences des conseils départementaux en matière de libre administration.

La nouvelle version de l'article L. 3211-1, introduite par les réformes des années 2010, encadre désormais les compétences des départements, notamment en restreignant leur marge de manœuvre pour intervenir au-delà de leurs compétences spécifiques. Cette limitation fait écho à la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions dans des réformes antérieures.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la nouvelle rédaction de l'article L. 3211-1, qui précise et restreint les domaines d'intervention des départements, n'était pas contraire à la Constitution. Selon le Conseil, la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions ne porte pas atteinte au principe de libre administration, pourvu que les collectivités disposent de compétences effectives et spécifiques pour remplir leurs missions.

En outre, le Conseil constitutionnel a rappelé que, en vertu de l'article 72 de la Constitution, il appartenait au législateur d'organiser les compétences des collectivités territoriales, sous réserve qu'il respecte le principe de libre administration. En validant cette nouvelle version de l'article L. 3211-1, le Conseil constitutionnel a donc confirmé que le législateur disposait de la latitude nécessaire pour encadrer les compétences départementales afin de garantir une meilleure répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

La décision 2016-565 QPC réaffirme, quelques années plus tard, le cadre établi dans la décision 2010-618 DC : le législateur peut structurer les compétences des collectivités, y compris en limitant leur capacité d'initiative hors de leurs compétences attribuées, tant que cela ne supprime pas leur capacité d'action et qu'elles conservent une autonomie suffisante dans leurs domaines de compétence. Cela marque une interprétation de la libre administration qui privilégie une rationalisation des compétences pour une meilleure cohérence et efficacité administrative.

En définitive, le Conseil constitutionnel a jugé l'article L. 3211-1 conforme à la Constitution, estimant que les départements, malgré la suppression de la clause générale de compétence, disposaient toujours de pouvoirs leur permettant de s'administrer librement dans le cadre de leurs missions spécifiques. « C'est dire que la définition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales relève des attributions reconnues au législateur par les articles 34 et 72 Constitution⁶⁹⁹. » Et il « suffit » pour cela que les collectivités aient les compétences effectives.

*

Aujourd'hui, concrètement, « les collectivités territoriales détiennent le pouvoir réglementaire pour mettre en œuvre leurs compétences mais ne peuvent fixer les modalités de cette mise en œuvre que de façon résiduelle⁷⁰⁰. » Ainsi que le note Éric

⁶⁹⁹ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-des-collectivites-territoriales-de-droit-commun>.

⁷⁰⁰ Rapport Woerth, p. 73.

Woerth dans son rapport, « le pouvoir réglementaire local est une composante de la responsabilité politique des élus locaux pour exercer les compétences qui leurs sont dévolues par la loi. Dans une décentralisation devenue mature, il ne s'agit pas de déléguer, sous le contrôle de l'État, une compétence, mais de confier un pouvoir de plein exercice sur celle-ci. C'est aussi un acte de confiance envers les collectivités, que de leur reconnaître le droit d'exercer le pouvoir réglementaire aux côtés du président de la République et du Premier ministre ».

Aussi, cette évolution consiste-t-elle à rendre effectif le pouvoir réglementaire des collectivités inscrit dans la Constitution, par la révision de l'article 21 de la Constitution. Il convient de rappeler que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 « a consacré ce pouvoir réglementaire au niveau supra-législatif⁷⁰¹. » De son côté, l'article 72 de la Constitution dispose depuis que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

B. La concrétisation des projets de révision constitutionnelle

Diverses propositions ont déjà vu le jour ces dernières années, parmi lesquelles trois semblent particulièrement intéressantes :

⁷⁰¹ Rapport Woerth, p. 73.

- L'une, émanant de la mission « flash » de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale sur le pouvoir réglementaire, et conduite par les députées Monica Michel et Patricia Lemoine, en décembre 2020⁷⁰² ;
- Une autre, émanant du Sénat, figurant dans une proposition de loi constitutionnelle⁷⁰³, en mars 2024 ;
- Une troisième, formulée par le rapport Woerth, en mai 2024.

1-La proposition de la mission « flash » conduite par la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, sur le pouvoir réglementaire, en décembre 2020

Pour les députées autrices du rapport, le fil directeur de leur 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 efficaces⁷⁰⁴. »

Partant du principe que, « malgré la réforme constitutionnelle de 2003 qui a donné un ancrage constitutionnel au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, la France reste très marquée par une longue tradition de centralisation », les deux députées ont souligné les blocages culturels qui subsistent pour reconnaître aux collectivités une véritable autonomie pour définir les modalités d'exécution des

⁷⁰² Mission « flash » sur le pouvoir réglementaire de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale conduite par les députées Monica Michel et Patricia Lemoine en décembre 2020.

⁷⁰³ Proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat pour le plein exercice des libertés locales, délibérée en séance publique le 20 octobre 2020.

⁷⁰⁴ Mission « flash », *op. cit.*, p. 8.

politiques publiques qui découlent de leurs compétences. En effet, le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution a certes donné un fondement constitutionnel au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales en précisant que, « 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 ». Les parlementaires notent que « 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 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. Géraldine Chavrier, a pu souligner 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.

Dès lors, la proposition des députés consiste à 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 ». Concrètement, 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 territoriales 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 règlementaire 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. »

Cette révision pourrait être également 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, notamment *via* un aménagement de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité. Cette rédaction a été inspirée par la proposition de loi constitutionnelle du Sénat⁷⁰⁵ déposée le 29 juillet 2020 par MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel. Elle s'inspire du droit espagnol qui permet une procédure de défense de l'autonomie locale devant le Tribunal constitutionnel espagnol.

2-La proposition de loi déposée au Sénat, en mars 2024

La question du pouvoir normatif local préoccupe particulièrement le Sénat. Ces dernières années, les sénateurs se sont investis dans de nombreux groupes de travail, dans la rédaction de rapports et le dépôt de propositions. A titre d'illustration, en 2020, le Sénat a adopté une « proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales ». Elle consistait à substituer, à la dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, la référence : « de l'article 13 » par la référence : « des articles 13 et 72 ».

⁷⁰⁵ 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.

Quant à l'article 72 de la Constitution, il aurait été modifié par ajout de l'alinéa suivant :
« 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 2023⁷⁰⁶, un rapport d'un groupe de travail du Sénat sur la décentralisation recommande notamment d'accorder « plus de liberté et de souplesse » aux initiatives locales, dont naturellement le pouvoir normatif des collectivités territoriales. S'en est suivi le dépôt d'une nouvelle proposition de loi constitutionnelle⁷⁰⁷ qui propose de « rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir ». La proposition principale prévoit de modifier l'article 72 de la Constitution en octroyant un pouvoir normatif local par principe. La proposition reprend alors, mot pour mot, la rédaction de la proposition de 2020 en énonçant que, « 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. »

⁷⁰⁶ Rapport sur « la libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir », Sénat, 6 juillet 2023.

⁷⁰⁷ Sénat, proposition de loi constitutionnelle n° 463, visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir, déposée le 22 mars 2024.

3-La proposition du rapport Woerth, en mai 2024

Sa proposition consiste en une révision de la Constitution afin de préciser que le pouvoir réglementaire du Premier ministre « doit tenir compte » de celui des collectivités territoriales, comme il l'exerce déjà sous réserve de celui du Président de la République.⁷⁰⁸ L'article 21 serait ainsi rédigé : « Le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13 et en tenant compte de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire (...) ». pour Eric Woerth, « cette inscription doit conduire à une modification de la conception de ce qui relève du pouvoir réglementaire national et de ce qui peut être laissé à l'appréciation et à l'adaptation des collectivités territoriales⁷⁰⁹. »

Nécessairement, pour donner du corps au pouvoir normatif local, le législateur doit laisser des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en évitant les précisions excessives et le renvoi systématique à des décrets en Conseil d'État. Il s'agit là d'un changement de culture face à une inflation normative, notamment sur les textes ayant trait aux collectivités⁷¹⁰.

⁷⁰⁸ Proposition 21 du rapport Woerth : « modifier l'article 21 de la Constitution en ajoutant « et en tenant compte de l'article 72 » afin d'améliorer l'articulation du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales avec celui du premier ministre ».

⁷⁰⁹ Rapport Woerth, *op. cit.*, p. 74.

⁷¹⁰ D'après le rapport annuel du comité national d'évaluation des normes (CNEN) de 2023, les charges nettes supplémentaires pour les collectivités territoriales sont évaluées à 2,5 milliards d'euros en 2022, contre 791 millions d'euros en 2019.

Certes, le principe de libre administration est entendu par la jurisprudence constitutionnelle comme impliquant qu'il appartient au législateur de fixer les règles et charges s'imposant aux collectivités territoriales. Toutefois, ce principe peut être respecté tout en évitant les détails qui contraignent inutilement les modalités de mise en œuvre des compétences décentralisées. Il s'agit autant des lois concernant directement les collectivités territoriales que celles fixant des normes et qui ont pour effet d'encadrer excessivement des domaines sur lesquels les collectivités interviennent. Tel est le cas notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme. Pour laisser de la marge au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, il est nécessaire que le législateur respecte davantage les domaines d'intervention que lui fixe l'article 34 de la Constitution.

À cette fin, il est proposé que les études d'impact des projets de loi explicitent sur quel alinéa de cet article est fondée la nécessité de légiférer et précisent si certaines dispositions concernent des compétences décentralisées aux collectivités territoriales. Ces études d'impact devraient également comporter la justification de la nécessité de décrets pour les mesures d'application ou de la possibilité d'intervention du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales dans la rubrique relative aux « textes d'application ». Quant aux fiches d'impact des décrets en Conseil d'État, elles devraient être complétées d'une rubrique permettant de vérifier si le texte intervient dans un domaine relevant d'une compétence décentralisée et, dans ce cas, de justifier la nécessité de prendre des dispositions au niveau réglementaire national. Ces explicitations contraindront le législateur et les administrations à s'interroger sur le respect du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales.

*

En définitive, en faisant référence aux travaux de Charles Eisenmann⁷¹¹, il peut être intéressant de penser la décentralisation, et son corollaire qu'est le pouvoir normatif des pouvoirs locaux, non pas seulement en opposition à la déconcentration. C'est ainsi que Jacques Caillosse met en exergue l'idée selon laquelle la réglementation générale des rapports entre l'État et les territoires laisse apparaître trois modèles. Des deux premiers, on peut dire qu'ils sont « purs », dans le sens où le droit construit, selon les cas, des administrations purement centralisées ou purement décentralisées. Mais « chacun de ces modèles a son principe de fonctionnement, son ressort propre :

- la centralisation ne peut fonctionner qu'à la hiérarchie – l'autorité supérieure est juridiquement en situation d'imposer discrétionnairement sa volonté aux organes subordonnés ;
 - la décentralisation suppose la tutelle ou le contrôle, au sens où l'autorité étatique dispose du seul pouvoir de rappeler les autorités territoriales à l'ordre de la loi ;
 - Quant à la semi-décentralisation, elle marche au consentement ⁷¹² . »
- Aujourd'hui, l'État central entretiendrait avec les institutions territoriales ce mode de relations, hybride, à qui Eisenmann avait réservé ce nom de « semi-décentralisation », en tant que combinaison variable des deux précédents.

La proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales, déposée par le Sénat semble à même de répondre à la volonté de renforcer le pouvoir normatif des collectivités territoriales. En ajoutant la référence à l'article 72 à la dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Constitution, cette révision apporterait la

⁷¹¹ Cité par CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 67.

⁷¹² CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 67.

clarté nécessaire à l'exercice du pouvoir normatif des collectivités territoriales. Des propositions du rapport Woerth, il pourrait être intégré l'idée de réserver au chef de file l'exercice du pouvoir normatif sur la compétence confiée. Cela contribuerait assurément à ce que le chef de filât soit véritablement un chef de file. Ces modifications contraindraient alors les juridictions administratives, et au premier rang desquelles le Conseil d'État, après validation implicite ou explicite par le Conseil constitutionnel.

Conclusion générale

Depuis l'Empire romain et l'Ancien Régime, le pouvoir normatif local a toujours été reconnu, avant d'être relativement et récemment consacré par les textes. Sur « le pouvoir normatif des collectivités territoriales : de la production de la norme à son effectivité », il a fallu définir ce concept, imprécis, tant pour les théoriciens que pour les praticiens de ce domaine.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales a été défini par Michel Verpeaux comme « le pouvoir, pour des autorités administratives locales, d'édicter des règles de droit, c'est-à-dire des décisions juridiques ayant un caractère général et impersonnel⁷¹³ ». Il a été mis en exergue, avec Géraldine Chavier, que « les collectivités territoriales n'ont pas attendu les lois Defferre (...) pour édicter des actes généraux dans le cadre de l'exercice de leurs compétences⁷¹⁴ ». Ainsi, chaque année, plusieurs millions d'actes normatifs sont pris par les collectivités territoriales. Aujourd'hui, les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Cette rédaction a été introduite dans la Constitution de la V^e République à l'occasion de la révision du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.

Fixer des normes générales et impersonnelles est partie intégrante de l'exercice des compétences des collectivités territoriales. La notion de pouvoir normatif local est intrinsèquement liée au principe de libre administration des collectivités. Général, le

⁷¹³ VERPEAUX M., *op. cit.* V. note 13.

⁷¹⁴ CHAVRIER G., *op. cit.*, p. 16.

pouvoir normatif local existe de plein droit. Il est susceptible de couvrir tout le champ des compétences locales. Ce pouvoir normatif peut être réglementaire. Sa reconnaissance est ancienne et les traductions en droit sont multiples. Il prend des formes diverses telles qu'une délibération ou un arrêté.

Dans la première partie, il s'est agi de préciser le long processus historique qui a débouché sur un pouvoir normatif des collectivités territoriales subalterne, subordonné et sous fort contrôle de l'État.

Pour ce qui est du processus historique, le premier chapitre a mis en exergue l'idée selon laquelle le pouvoir normatif des collectivités territoriales est marqué par l'histoire de France, avec le droit romain, la volonté des monarques successifs de disposer pour eux seuls du pouvoir normatif, « quitte à accorder quelques espaces de liberté normative » ainsi que l'héritage de l'Empire et des républiques successives, toujours enclines à brandir l'unité et la souveraineté nationales pour restreindre le pouvoir normatif local.

Il a pu être précisé que l'affirmation du pouvoir normatif des collectivités territoriales s'est ainsi heurtée depuis des siècles à la conception unitaire de l'État, d'abord en construction, puis une fois installée. Au Moyen-Âge, les libertés communales, avec la conséquence sur la capacité de prendre des mesures réglementaires, n'ont pas manqué d'interpeller les monarques Capétiens, Valois et Bourbons. A la veille de la Révolution, le pouvoir normatif au plan local reste entre les mains de l'intendant, dont la tutelle s'exerce dans les moindres détails de la vie municipale.

Pour employer un euphémisme, la Révolution française a été particulièrement réticente à ce qu'un corps secondaire puisse adopter un texte de portée générale. Au début de la Révolution, le décret du 14 décembre 1789 explicite la différenciation entre deux types d'intérêts, renvoyant à deux types de collectivités, que sont la commune et la

Nation. « Les municipalités sont [ainsi] une chose à part de l'administration générale du Royaume ; elles n'en sont pas même une portion subordonnée ». Il n'est pas sans conséquence de noter que l'abolition des privilèges du 4 août 1789 concerne également... les anciennes circonscriptions territoriales. Les communes, seules dans un premier temps, puis avec les départements ensuite, apparaissent comme une donnée naturelle, antérieure à l'État, dont l'existence doit impérativement être prise en compte. Alors que l'histoire de la décentralisation commence véritablement, sous l'angle intellectuel, avec la Restauration, la question de la portée juridique des actes des collectivités est toujours présente au fil des décennies. Tocqueville voit dans la démocratie locale un moyen pour les citoyens de s'exercer à la liberté, à la responsabilité et à l'autogouvernance. Sous le Second Empire, le mot de « tutelle » rend bien compte de la défiance du pouvoir central à l'égard du monde local. Les demandes d'allègement de la tutelle de l'État central ainsi que de celle du préfet ont été formulées à de multiples reprises.

Au XIX^e siècle, la doctrine, pour savoir de quelle manière les actes des corps municipaux doivent être intitulés, précise que les qualifications de lois, d'ordonnances et de règlements désignent les actes de « grandes autorités ». Quant aux « pouvoirs secondaires », ces qualifications ne sauraient être appliquées. Près d'un siècle plus tard, un sénateur « regrette » que l'on utilise le même terme, celui de pouvoir réglementaire, pour « désigner deux choses différentes. En effet, le pouvoir réglementaire au niveau local, ce n'est pas la même chose que le pouvoir réglementaire au niveau national⁷¹⁵. »

⁷¹⁵ Sénat, séance du 30 octobre 2002.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, et selon Jacques Caillosse, les expériences conduites en France sur la réforme administrative montrent que « la volonté permanente de réaffirmation de l'État unitaire » n'a pas empêché la promotion de politiques menées au nom de la décentralisation [et que,] pour être tolérée, cette promotion n'a jamais pu se poursuivre au-delà d'un seuil symbolique, [celui de] la centralisation intouchable du pouvoir de légiférer (...) Cette limite qui est tout à la fois politique, juridique et culturelle (...) ne fait pas moins débat (...) Cette frontière institutionnelle n'est pas elle-même absolument étanche dès lors que se développe, à partir des espaces ultramarins, une dynamique de territorialisation du droit ; mais elle apparaît vulnérable jusque dans la France hexagonale où elle est de plus en plus perçue comme l'obstacle véritable à la poursuite du mouvement de décentralisation⁷¹⁶. »

A la charnière des années 1970 et 1980, tous les ingrédients d'un élan décentralisateur destiné à renforcer – enfin ? – le pouvoir normatif des collectivités territoriales étaient présents. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a préparé le texte appelé à devenir la loi du 2 mars 1982, portant droits et libertés des communes, départements et régions. Ce texte va figer les grands principes de la décentralisation des pouvoirs locaux, avant de renvoyer à d'autres textes, législatifs et réglementaires, leur mise en œuvre concrète.

La décentralisation de 1982 a fait naître beaucoup d'espoirs chez ses partisans. Certains sont allés jusqu'à imaginer que les transferts de compétences allaient s'accompagner de l'octroi d'un pouvoir normatif autonome. Or, une partie de la doctrine soutient

⁷¹⁶ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p.67.

toujours cette idée selon laquelle l'expression de « pouvoir réglementaire » doit être réservée au seul pouvoir exécutif étatique exercé, sous la V^e République, par le Premier ministre et le président de la République. La réception de la réforme de 1982 par la doctrine universitaire a accompagné la diffusion du contenu de la réforme, allant parfois jusqu'à se rendre complice de la construction du mythe du « point de départ ». En ne passant pas par la voie de la réforme constitutionnelle pour augmenter le pouvoir normatif des collectivités territoriales, les mesures adoptées par le législateur ont été confrontées à deux filtres que sont, d'une part, celui du Conseil constitutionnel et, d'autre part, celui du Conseil d'État.

En effet, la loi de décentralisation de 1982 a été votée à une époque où le Conseil constitutionnel prend son envol, avec notamment la décision fondatrice 82-137 DC du 25 février 1982, dans laquelle il a posé les premières limites au pouvoir normatif local. Du côté des pouvoirs locaux et des normes en construction, l'intercommunalité va se traduire par une restriction du pouvoir des maires, avec plusieurs périodes, de la mise en place à son extension, puis à la reprise en main par l'État central et la volonté des maires de reconquérir ce pouvoir municipal. Quant à la clause de compétence générale, elle n'a pas été sans incidence sur le pouvoir normatif des collectivités territoriales. Le pouvoir normatif est reconnu aux communes depuis la loi du 8 avril 1884 et, officiellement depuis 1983, aux départements et aux régions⁷¹⁷. Cependant, la reconnaissance de ce pouvoir normatif n'a eu qu'un effet limité par rapport à la situation antérieure⁷¹⁸ car le pouvoir réglementaire de droit commun demeure celui du

⁷¹⁷ Cf. l'art. L. 1111-2. du CGCT selon lequel « les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence ».

⁷¹⁸ DEGOFFE M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Conseil constitutionnel, *op. cit.*

Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution, en particulier pour fixer les modalités d'application de la loi.

Dans le deuxième chapitre de la première partie, il a été mis l'accent sur les conditions d'exercice du pouvoir normatif des collectivités territoriales. Ce dernier est apparu subalterne et subordonné et organisé autour d'une typologie présentant un large spectre.

L'idée clé est que le pouvoir normatif des collectivités territoriales est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités. Ces compétences, confiées par la loi aux autorités décentralisées, ne se réduisent pas à la capacité d'effectuer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des décisions individuelles. L'exercice de la compétence transférée réside bel et bien dans le pouvoir de fixer des règles générales.

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales est également strictement encadré par la Constitution, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ainsi que par l'action de l'État. Il vient également en résonance avec les entités éditrices de normes au niveau national. La compétence normative des collectivités territoriales, malgré les nombreuses réformes, conduites notamment autour des années 2000, apparaît ainsi fortement contrainte.

Il a également pu être précisé que ce pouvoir normatif des collectivités territoriales est un pouvoir subsidiaire et toujours subordonné à l'application des lois et, surtout, au

pouvoir réglementaire national. Qualifié de résiduel, il n'y a pas d'hypothèses de pouvoir réglementaire autonome à l'égard de la loi. Autrement dit, en l'état actuel du droit, ce pouvoir normatif est subordonné à l'expression de la souveraineté, qu'elle prenne la forme de la Constitution, d'une loi, ou d'un texte réglementaire étatique.

Pour Jean-Claude Douence, « l'analyse normative ne peut suffire à rendre compte de la spécificité du pouvoir local⁷¹⁹. » Pour le Conseil d'État, l'exercice du pouvoir normatif par les collectivités territoriales doit être explicitement prévu par la loi et assorti par celle-ci de l'encadrement approprié. Quant au Conseil constitutionnel, il a élaboré une jurisprudence « duale ». Cette jurisprudence, dans la lignée de la conception défendue par le Constituant, valorise la dimension institutionnelle de la liberté d'administration qu'il considère comme partie intégrante de l'expression démocratique du peuple. En revanche, le bilan est beaucoup plus modeste lorsque l'on considère la libre administration comme liberté de faire. Sa jurisprudence est alors particulièrement restrictive en matière normative. Dans cette dernière, il censure, au motif d'incompétences négatives du législateur ou, néanmoins à plus forte raison, d'atteintes au monopole législatif.

La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions, instaurée en 2010, remise en 2014 et effective depuis 2015, nécessite d'établir un *distinguo* entre les communes, d'une part, et les deux autres niveaux de collectivité territoriale, d'autre part, pour l'exercice du pouvoir normatif des collectivités territoriales. Quant au poids du pouvoir de police, dans la production de la norme, il est l'une des traductions concrètes les plus anciennes du pouvoir normatif des

⁷¹⁹ DOUENCE J.-C., *op. cit.*, p. 7.

collectivités territoriales. D'autres autorités que le Premier ministre disposent d'un pouvoir normatif qui rentre en résonance avec celui des collectivités territoriales, notamment les autorités de régulation telles que les autorités administratives indépendantes.

Au cours des expériences professionnelles, nous avons travaillé sur des normes d'intensité juridique différente, faisant ressortir une typologie au large spectre, organisées autour de trois blocs principaux :

- les normes administratives, qui rendent possibles le fonctionnement des collectivités avec, par exemple, la préparation puis la validation de l'organisation des services, au travers d'un organigramme présenté dans les instances paritaires, avant sa validation formelle et mise en application par le chef de l'exécutif ;
- les normes budgétaires, financières et comptables, à forte valeur juridique et, au premier rang desquelles, les actes budgétaires et leurs déclinaisons ;
- les normes contractuelles, dont la valeur juridique est très inégale en fonction des types de « contrats » ; pouvant aller du « très contraignant » (un contrat classique) au « nettement moins contraignant » avec, par exemple, les contrats de plan et leurs très nombreuses déclinaisons.

Il a pu être précisé que le pouvoir normatif des collectivités territoriales concerne l'ensemble des collectivités dans leur champ de compétences. Toutefois, c'est au niveau du bloc communal que ce pouvoir normatif est le plus développé ; le maire étant de plus titulaire d'un pouvoir de police général qui lui confère des prérogatives réglementaires très larges. Le droit souple, la norme contractuelle et le chef de filât constituent autant d'évolutions concrètes de l'exercice de ce pouvoir normatif dans les territoires.

La deuxième partie de la thèse a cherché à démontrer la nécessité de pouvoir dépasser la réforme constitutionnelle de 2003.

Jean-Claude Douence, dans la préface de l'ouvrage de Bertrand Faure, datant de 1998, précise que « l'absence d'unité du pouvoir réglementaire local tient pour une part à la diversité de ses sources légales mais aussi au poids des théories dominantes du droit administratif (qui continuent à mettre l'accent sur l'unité hiérarchique de l'administration) et du droit constitutionnel (qui ne veut connaître que le pouvoir normatif de l'exécutif national, fondé sur la Constitution)⁷²⁰. » Ce propos demeure parfaitement d'actualité.

L'objectif de la révision constitutionnelle à laquelle va procéder la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 était de permettre le dépassement d'un système juridique qui apparaissait à tout le moins figé pour les collectivités territoriales au regard de leur pouvoir normatif. Contrairement à l'œuvre du pouvoir constituant originaire, en 1958, et aux avancées de la décentralisation des lois de 1982-83, il ne s'est pas agi en 2003 de renforcer la démocratie, comprise d'un point de vue organique, mais de relancer le processus de la décentralisation. Cette révision constitutionnelle de 2003 va dès lors chercher à consacrer le pouvoir normatif des collectivités territoriales en affirmant trois principes essentiels : tout d'abord, la subsidiarité normative, ensuite, l'existence d'un pouvoir réglementaire local et, enfin, la possibilité d'expérimentation normative, expressément prévue. En réalité, la nouvelle formulation énonce explicitement des règles dégagées dès avant 2003, tant par le Conseil d'État que par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la

⁷²⁰ DOUENCE J.-C., *op. cit.*, p. 6.

Corse, et constamment appliquées par la suite, par exemple dans sa décision du 12 août 2004, à propos de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Dès lors, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 est apparue comme une réforme symbolique mais aux effets limités. Elle a certes consacré l'existence d'un pouvoir normatif des collectivités territoriales, en l'inscrivant dans la loi fondamentale. Toutefois, cette révision constitutionnelle n'en a pas modifié substantiellement le droit local. Le paradoxe est que, depuis lors, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est censé avoir connu des innovations, grâce à la prise en compte de l'expérimentation, de la différenciation, de la subsidiarité et de l'évaluation. A l'arrivée, le bilan en apparaît nettement nuancé.

La Constitution reconnaît désormais la possibilité de déroger, à titre expérimental. Mais, cette expérimentation n'est pas, par principe, de nature à entraîner durablement une différenciation du régime juridique applicable à ces collectivités. Il a pu également être précisé que le cadre particulièrement restrictif fixé par la loi organique du 1^{er} août 2003 s'est révélé être un frein à la mise en œuvre des expérimentations de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution. En effet, seules quatre expérimentations ont été, à ce jour, menées sur ce fondement.

La complexification croissante, tant de la préparation que de l'exécution des normes, appelle un renouveau. Il a été présenté les apports, modestes, de la loi 3DS de 2022, motivée par la volonté d'adapter le droit aux spécificités locales et de fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales, alors que cette loi était notamment censée conforter le principe de différenciation territoriale. La loi organique du 19 avril 2021, relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, a quant à elle souhaité favoriser le recours aux expérimentations. Ces dernières, menées dans le cadre de l'article 37-1 ou de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution, constituent de véritables instruments de

différenciation normative. Toutefois, ces expérimentations ne viennent compléter qu'à la marge le pouvoir normatif des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel a contrôlé toutes les réformes à l'aune du principe d'égalité et de l'indivisibilité de la République, faisant au total peu de cas concret du principe de libre administration des collectivités territoriales, tout en le réaffirmant en permanence. La différenciation ne semble donc réellement possible que par une révision constitutionnelle. Les différentes vagues décentralisatrices et la reconnaissance de l'organisation décentralisée de la République n'ont paradoxalement pas permis une réelle adaptation des normes et des compétences à la diversité des territoires.

En écho aux propos de Jacques Caillosse selon lequel « une décentralisation sans transfert de pouvoir normatif, c'est encore et toujours de la centralisation⁷²¹ », on pourrait préciser que, depuis 1982, on a assisté à la construction juridique d'un modèle local décentralisé. En effet, les sujets traités dans les territoires concernés relèvent de moins en moins de la compétence d'autorités de l'État. Mais, pour autant, la marge de manœuvre des collectivités, discrétionnaire, n'est pas davantage présente de ce même point de vue normatif.

Dès lors, la question des pouvoirs juridiques conférés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences pourrait paraître secondaire par rapport au mécano institutionnel auquel s'est livré l'État en fusionnant les régions ou en réorganisant l'intercommunalité. En réalité, il n'en est rien. Car le pouvoir normatif des collectivités

⁷²¹ CAILLOSSE J., *op. cit.*, p. 68.

territoriales, au regard des compétences confiées par la loi aux collectivités décentralisées, ne se réduit pas à la capacité de financer des opérations matérielles, de passer des contrats ou de prendre des délibérations et des décisions individuelles. L'exercice des compétences transférées se concrétise bel et bien dans le pouvoir de fixer des règles générales. A cet égard, il a pu être rappelé que la réglementation de l'urbanisme constitue l'une des meilleures illustrations.

Alors que le thème de la simplification normative à l'égard des collectivités territoriales demeure fréquemment dans les préoccupations des élus, quelques avancées sont à noter, telle la mise en place d'un conseil national d'évaluation des normes (CNEN), notamment chargé de vérifier les évolutions de la réglementation existante, la mise en œuvre et l'impact technique et financier des textes concernés au regard des objectifs poursuivis⁷²².

Au quotidien, la pratique du pouvoir normatif par les collectivités territoriales demande une maîtrise permanente des règles nouvelles. Et l'on peut alors penser, avec Jacques Caillousse, que, « plus qu'ailleurs en Europe, on rencontre en France – pour des raisons liées à la généalogie même de la construction de l'État – des difficultés à dissocier franchement décentralisation et déconcentration. Il y a pour le montrer toute l'histoire de la réglementation des rapports qu'entretient l'État avec le et les territoire(s). L'omniprésence territoriale des services de l'État contribue à brouiller plus ou moins selon les périodes et les secteurs d'intervention concernés, les jeux spécifiques de la

⁷²² Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF*, n° 0243, 18 octobre 2013.

décentralisation. La coexistence dans une même circonscription de services déconcentrés et d'administrations décentralisées rend souvent délicate la qualification juridique des rapports qui se nouent entre les appareils publics et le local⁷²³. »

La norme juridique est toujours le résultat d'un processus complexe et fragile, où il convient de placer un curseur politique que le pouvoir juridique ne désavouera pas. A cet égard, l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) est apparu emblématique. On peut également citer, au titre de l'innovation dans les territoires, les contraintes liées à la protection des données personnelles. De plus, quoique « consacré par la réforme constitutionnelle de 2003, « le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'en demeurera pas moins subordonné. En revanche, le droit à l'expérimentation locale, destiné à rendre aux lois et aux règlements nationaux leur caractère général et impersonnel, devrait lui permettre de perdre progressivement son caractère résiduel⁷²⁴. »

Trois voies ont été dessinées quant à l'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales :

⁷²³ CAILLOSSE J., « Retour sur le couple décentralisation - déconcentration », *Pouvoirs Locaux*, n° 98, 2013, p. 65.

⁷²⁴ Sénat, Rapport n° 86, fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée Nationale, relatif à l'organisation décentralisée de la République, par M. René GARREC, sénateur, p. 20.

- la voie à droit constant, en partant de l'hypothèse que les pesanteurs historiques, juridiques et administratives rendent difficiles toute évolution supplémentaire ;
- la voie de l'évolution jurisprudentielle, à bâtir sur un revirement de jurisprudence du Conseil d'État ;
- la voie d'une révision constitutionnelle, audacieuse, pour sortir d'une jurisprudence très abondante mais peu agissante.

La première voie, à droit constant, est celle du *statu quo*, avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État en filtres permanents du pouvoir normatif local. Ce scénario verrait dès lors se poursuivre les jurisprudences élaborées au fil des décennies et dans lequel le Conseil d'État demeure le filtre permanent d'un pouvoir normatif local devant lequel il a toujours marqué une extrême réticence. Il est important de noter que le Conseil constitutionnel, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003, a écarté l'existence d'une telle clause constitutionnelle de compétence générale des collectivités territoriales. Certes, le Conseil d'État ne s'oppose pas systématiquement au fait qu'une norme locale puisse se traduire par des dispositions plus favorables en faveur des usagers⁷²⁵. Mais la célèbre formule de Jean Rivero selon laquelle le Conseil constitutionnel « continuerait de filtrer le moustique et laisserait passer le chameau⁷²⁶ » illustre bien, en l'appliquant aux collectivités territoriales, le point d'aboutissement de

⁷²⁵ CE, 1/6 SSR, 28 nov. 2014, n° 365733, *Département de Tarn et Garonne*.

⁷²⁶ Formule employée à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 80-127 du 20 janvier 1981 sur la loi sécurité et liberté. À cette occasion, le Conseil a censuré des points de détail et laissé passer des atteintes graves aux libertés publiques.

la jurisprudence du Conseil d'État, toujours, et du Conseil constitutionnel, très souvent, voire quasi systématiquement.

La deuxième voie d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales verrait se dessiner une évolution jurisprudentielle, à bâtir sur un revirement de jurisprudence du Conseil d'État. Ce chemin, possible, part du constat d'une application de la décentralisation entravée par l'extension continue du (des) domaine(s) de la loi. En effet, les textes de lois sont, au-delà du nombre, de plus en plus détaillés et s'appuient sur les sujets conjoncturels tels que ceux de la sécurité, des solidarités, de la politique de la ville, des aménagements de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient davantage leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que la police générale, la vocation à agir dans l'intérêt public local notamment. Dans ce scénario, on considère que toute nouvelle mesure législative concernant les collectivités territoriales devrait se traduire par un réel pouvoir normatif. Pour ce faire, un renversement de jurisprudence serait nécessaire, ainsi qu'il a déjà été opéré par les deux arrêts du Conseil d'État de 2016, *Fairvesta* et *Société NC Numericable*.

La troisième voie, plus audacieuse, tirerait toutes les conséquences des réformes entreprises depuis 1982. Elle chercherait à s'emparer pleinement des potentialités du titre XII de la Constitution de la V^e République. On considérerait ici que les collectivités ont besoin d'une rupture. Cette rupture serait constitutionnelle. Elle partirait du fait que l'article 21 ne réserve pas le pouvoir normatif reconnu aux collectivités territoriales par l'article 72. Car le pouvoir normatif des collectivités territoriales, bien que potentiellement concret, présente un caractère constitutionnellement résiduel, selon une doctrine constante et constamment rappelée par les conclusions des rapporteurs publics des formations contentieuses du Conseil d'État. Et « les différentes vagues décentralisatrices et la reconnaissance de l'organisation décentralisée de la République n'ont paradoxalement pas permis une réelle adaptation des normes et des

compétences à la diversité des territoires⁷²⁷. » La jurisprudence constitutionnelle appliquant le principe de libre administration « se caractérise moins par son degré de contrôle (...) que par sa libre pratique qui échappe à toute systématité⁷²⁸. » Au regard du corpus jurisprudentiel enrichi des quarante dernières années, les pouvoirs locaux doivent aujourd'hui se contenter d'une jurisprudence qui, exceptionnellement, sanctionne le législateur pour non-respect du principe de libre administration. Dès lors, et sans aller jusqu'à un fédéralisme à la française, la proposition de loi constitutionnelle de 2024 émanant du Sénat semble la plus à même de répondre à la volonté de renforcer le pouvoir normatif des collectivités territoriales.

*

Au final, la réflexion conduite sur le pouvoir normatif des collectivités territoriales illustre ce qu'Olivier Dupéron appelle une « décentralisation aujourd'hui au milieu du gué (...) engagée sur la voie d'une transformation plus radicale⁷²⁹ ». Tandis que « le constat de la complexité [demande] désormais d'accepter cette complexité, de bien

⁷²⁷ GATEL F. et BRISSON M., *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République*, Rapport d'information, Sénat, 2024, *op. cit.*

⁷²⁸ FAURE B., *op. cit.* p. 41. Dans ce développement, B. FAURE met en rapport la décision du Conseil constitutionnel du 14 janvier 1999 sur le caractère public des réunions de la commission permanente des conseils régionaux, qui ne pouvait être imposé par la loi et la décision du 9 décembre 2010 qui « retentit comme le retour à la souveraineté incontrôlée de la loi, laissée quasiment intacte en dépit des attentats perpétrés à la libre administration ».

⁷²⁹ DUPERON O., *op. cit.* p. 14.

comprendre et maîtriser toutes les possibilités d'actions et de déclinaisons, que le droit de la décentralisation et des collectivités territoriales permet⁷³⁰. »

Car le bilan du pouvoir normatif des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés est à ce jour très modeste lorsque l'on envisage la libre administration comme la liberté de faire. Ce principe de libre administration des collectivités territoriales a certes été constitutionnalisé en 2003 mais la censure pour non-respect de ce principe est intervenue d'une manière exceptionnelle ces quarante dernières années. Au demeurant, la formulation retenue en 2003 ne fait qu'énoncer les règles dégagées antérieurement par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel. De plus, la liberté normative des collectivités territoriales est, à chaque fois, pesée au trébuchet du principe d'égalité qui sert de paravent, tant au Conseil d'État qu'au Conseil constitutionnel.

Pour ce qui est des demandes de différenciation formulées par les collectivités territoriales, les conditions d'exercice sont tellement corsetées qu'elles en rendent l'application quasiment inopérante. Et, même à l'intérieur d'un terrain de jeu résiduel, l'État central n'a toujours pas daigné, en 2025, répondre aux collectivités territoriales qui, trois ans plus tôt, ont déposé formellement une demande de différenciation. Quant à l'expérimentation de politiques publiques qui ont pu être confiées aux collectivités territoriales, leur généralisation quasi systématique avant la conduite de toute évaluation ne fait en réalité que souligner le peu de considération de l'État envers les collectivités territoriales.

⁷³⁰ *Ibid*, p. 14.

Ne faudrait-il pas dès lors rappeler que le droit antique romain permettait non seulement de désigner les représentants pour diriger la cité mais aussi de répondre aux besoins des citoyens, en prenant les décisions au niveau adéquat ? En réalité, tout se passe comme si la situation n'avait guère évolué depuis la Révolution française lorsqu'elle proclamait que « les municipalités sont une chose à part de l'administration générale du Royaume. Elles n'en sont pas même une portion subordonnée⁷³¹ » et qu'elle acceptait, à contre cœur, de déléguer aux officiers municipaux « quelques fonctions » relatives à l'intérêt général. Le risque est aujourd'hui est que les collectivités territoriales deviennent de simples agences de l'État, certes toujours élues, mais dont le pouvoir normatif, résiduel, serait celui qu'acceptent le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel dans la seule dimension institutionnelle.

Dans ces conditions, la proposition de révision constitutionnelle émanant du Sénat, déposée en 2024⁷³², est la mieux à même de faire évoluer le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences, pour aller au-delà des quelques miettes résiduelles de liberté, très occasionnellement laissées aux collectivités territoriales au gré du vent qui souffle du côté des deux ailes du Palais-Royal.

⁷³¹ TARGET, Séance du 11 novembre 1789, *op. cit.*, p. 747.

⁷³² Cette proposition de loi constitutionnelle déposée le 22 mars 2024, ajouterait la référence à l'article 72 à la dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Constitution.

Bibliographie

- Ouvrages

ALLAN D. et RIALS S., *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, 1686 p.

ALLEMAND R. et DANTONEL-COR N., *La contractualisation de l'action publique locale*, L'Harmattan, collection GRALE, 2018, 242 p.

ALLEMAND R. et DANTONEL-COR N., *La différenciation territoriale, l'adaptation du droit à la diversité des territoires : réalités et perspectives*, L'Harmattan, collection GRALE, 2020, 278 p.

ARKWRIGHT, E., BARON F., BŒUF J.-L., et al. *Les institutions de la France*, 4e édition, Paris, Documentation Française, 2013, 287 p.

AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, Systèmes, 2006, 160 p.

AUBY J.-B. et DRAGO R., *Traité de contentieux administratif*, LGDJ, 1984.

AUBY J.-B. et RENAUDIE O., *Réforme territoriale et différenciation(s)*, Boulogne-Billancourt, France, Berger-Levrault, 2016, 250 p.

BERGEAL C., *Rédiger un texte normatif : loi, décret, arrêté, circulaire...*, 5e édition, Paris, Berger-Levrault, 2004, 303 p.

BOISTE P., *Dictionnaire universel de la langue française*, Paris, Verdière, 1829, 950 p.

BOURDON J., PONTIER J.-M. et RICCU J.-C., *Droit des collectivités territoriales*, PUF Thémis, 1987, p.122.

BURDEAU G., *Traité de science politique*, LGDJ, 1980.

CAILLOSSE J., *L'État du droit administratif*, Issy-Les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso, 2015, 380 p.

CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1922.

CHAVRIER G., *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2011, 182 p.

DEYON P., Préfacier LE ROY LADURIE E., *L'État face au pouvoir local*. Paris, Éditions locales de France, 1996, 244 p.

DUGUIT L, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing-de Boccard, 1928, 900 p.

DUPERON O. (dir.), *Actes 1 et 2 de la décentralisation, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, 40 ans de déplacement des politiques publiques*, L'Harmattan, 2023, 300 p.

DONIER V. et KADA N., *Les 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : de la genèse aux impensés de la décentralisation*, Bayonne, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2023, 252 p. (Colloques & essais ; n° 178)

DOUENCE J.-C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, 1968, 534 p.

DOUILLET A.- C., FAURE A., et HALPERN C. (dir.), *L'action publique locale dans tous ses États : différenciation et standardisation*, Paris, France, L'Harmattan, 2012.

FAURE B., *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales*, Paris, LGDJ., 1998, 329 p.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 4^e éd., Paris : Dalloz, 2016, 527 p.

FAVOREU L., (avant-propos), *Le domaine de la loi et du règlement, actes du colloque d'Aix en Provence, Paris/Aix-en-Provence*, Economica et PUAM, 2e édition, 1981, 283 p.

FOUCAULT M., EWALD F. et FONTANA A., *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard : EHESS et Seuil. 2004, 435 p.

GAUDEMET Y. et GOHIN O. (dir), *La République décentralisée*, Paris, Edition Panthéon-Assas, LGDJ, 2004, 170 p.

GENEVOIS B., *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, S.T.H., 1988

GOHIN O., « Pouvoir législatif et collectivités territoriales », in PETIT J., *Les collectivités territoriales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau*, Economica. 2003, 491 p.

HAQUET, A., *La loi et le règlement*, Paris, LGDJ, 2007, 204 p.

HAQUET, A., *Le concept de la souveraineté en droit constitutionnel français*, Paris, PUF, 2004, 333 p.

JAQUOT H., et PRIET F., *Le droit de l'urbanisme*, 7^e éd, Paris : Dalloz, 2015, 1272 p.

JOYAU M., Préfacier VINCENT J.-Y., *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises : essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, Paris, LGDJ, 1998, 362 p.

KELSEN H., *General Theory of Law and State*, New York, Russell and Russell, 1961, 516 p.

LEGENDRE P., *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, PUF Thémis, 1968

LE LIDEC P. (dir.), *Emmanuel Macron et les réformes territoriales - Etudes - Au fil du débat - Administration – Ouvrages*, Berger-Levrault. 2020.

LE ROY LADURIE E. *Le carnaval de Romans. De la Chandeleur au mercredi des Cendres 1579-1580*. Paris, Gallimard, coll : bibliothèque des Histoires, 1979, 444 p.

LUCHAIRE F. et Y., *Le droit de la décentralisation*, PUF Thémis, 1989.

MAURRAS C., *L'Idée de la décentralisation*, Paris, revue encyclopédique, 1898, 45 p.

MODERNE F. (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, 438 p.

MOREAU F., *Le règlement administratif*, Fontemoing, 1902.

PIERUCCI, C. (dir.), BEAUD O., BIGOT G., et al. *Les impensés du droit administratif : hommage à Jacques Caillousse*. Paris, LGDJ-Lextenso, 2022, 207 p.

PONTIER J.-M., *L'État et les collectivités territoriales. La répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978, 630 p.

POULET-GIBOT LECLERC N., *La place de la loi dans l'ordre juridique*, Paris, PUF, 1992, 239 p.

RAYNOUARD F., *Histoire du droit municipal en France sous la domination romaine et sous les trois dynasties*, Paris, A. SAUTELET, 1829, 420 p.

RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, 6e édition, Paris, LGDJ, 2008, 765 p.

REMOND B. ET BLANC J., *Collectivités locales*, PFNSP et Dalloz, 1989.

ROUX A., *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, Systèmes, 2016, 184 p.

TOCQUEVILLE (de) A., *L'Ancien Régime et la Révolution*, Flammarion, 1988, 416 p.

TOUVET L., FERSTENBERT J., CORNET C. (Préface : DENOIX DE SAINT MARC R.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Paris : Dalloz, 2001, 624 p.

TROPER M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1980, 251 p.

VERPEAUX, M., *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, Les Grands thèses du droit français, 1991, 430 p.

VERPEAUX, M., *Droit des collectivités territoriales*, Paris, PUF, 2005, 352 p.

WEIL P., *Le droit administratif*, Que sais-je ? n°1152.

- Rapports

ATTALI J., *Rapport au président de la République de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, 2008.

BALLADUR E., *Rapport d'information du comité pour la réforme des collectivités locales au président de la République*, 5 mars 2009, JO du 6 mars 2009.

BAS P., *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales*, Sénat, 2020.

CAZENEUVE J.-R. et VIALA A., *Rapport n°912 - mission flash sur l'expérimentation et la différenciation territoriale*, 2018.

CLEMENT P., *Rapport n° 376 sur le projet de loi constitutionnelle*, adopté avec modification par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République (369), 2002.

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE, *rapport sur la mise en œuvre de la charte européenne de l'autonomie locale*, 27 mars 2024

CONSEIL D'ÉTAT, *Etude annuelle 2013 : Le droit souple*, 2013.

COMMISSION DELAFOSSE, *rapport au Premier ministre sur la clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales*, Paris, La documentation Française, 1994.

COUR DES COMPTES, *La décentralisation 40 ans près : un élan à retrouver*, Rapport public annuel 2023, 9 mars 2023.

DRAGO R. (dir.), *La confection de la loi, rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences morales et politiques*, Paris, PUF, 2005, 308 p.

GARREC R., *rapport n° 86*, Sénat, 2002-03, p.21.

GATEL F. et BRISSON M., *rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, Sénat, mai 2024.

GATEL F. et BRISSON M., *Différenciation : la diversité des territoires dans l'unité de la République*, 2024.

GUICHARD O., *rapport Vivre ensemble de la commission de développement des responsabilités locales*, remis au président de la République, La documentation française, 22 octobre 1976

LONGUET Gérard, *rapport n° 408 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, 2002-2003.

MICHEL M. et LEMOINE P., *Mission flash sur le pouvoir réglementaire local, communication des députées*, 2021, p.7.

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales - Enjeux et perspectives*, Paris, 2021.

PIRON M., *rapport n° 855 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, JO, doc., Assemblée nationale, n° 955.

RAVIGNON B., *rapport au ministre des comptes publics et à la ministre chargée des collectivités territoriales : « Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions »*, 2024.

SENAT, *rapport n° 3936 sur le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution (n°3523)*, 3 mars 2021.

SENAT, *rapport d'information n°289 relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales (2022-2023)*, 26 janvier 2023.

SENAT, *rapport d'information n° 542 pour la simplification des normes applicables aux collectivités locales (2022-2023)*, 20 avril 2023.

SENAT, *la libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur « pouvoir d'agir »*, 6 juillet 2023.

VALENCE, Didier, *rapport d'information n°2463 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur un nouvel acte de décentralisation*, 2024.

WOERTH E., *rapport au président de la République : « Décentralisation : Le temps de la confiance »*, 2024.

- Thèses

AUBERTIN J., *La délimitation des frontières entre les domaines administratif et politique en droit public français : 1969-2017*, thèse de doctorat, France, Lille : Université du droit et de la santé, 2014.

BACCOYANNIS C., *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, thèse dactylographiée, Aix-Marseille, 1989.

BONTEMPS DI STURCO C., *Le pouvoir normatif des collectivités territoriales dans les systèmes juridiques français et italien*, thèse de doctorat, France, Italie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2007. 530 p.

CONSTANT L., *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, thèse Dalloz, 1966.

DOUENCE J.-C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, thèse LGDJ, 1968.

FAURE B., *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1992.

LACHAUME J.-F., *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, thèse LGDJ, 1966.

LAUBADERE (de) A., *Histoire doctrinale d'une mise en discours : des contrats de l'administration au contrat administratif (1800-1960)*, thèse dactylographiée, 2016, 840 p.

LEMOUZY L., *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, thèse de doctorat, France. Paris : Université Panthéon-Assas, 2017.

POMME S., *Les modes de répartition des compétences dans le cadre du processus de décentralisation depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003*, mémoire de master 2 : droit administratif (sous la direction de Géraldine CHAVRIER), Lille : Université de Lille 2, 2005, 125 p.

PONTIER J.-M., *L'État et les collectivités locales*, thèse LGDJ, 1978.

SAYEDE HUSSEIN A., *Le juge administratif : juge du référé-suspension*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

- Articles

AUBY J.-M., « Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales », *AJDA*, 1984, p. 468-477.

BARELLA, X., « Les variations du pouvoir normatif local ». [s.l.], *LexisNexis*, 2019, p. 89.

BARTHELEMY J., « De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'exécution », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, p. 9.

BECQUART-LECLERCQ, J., « Légitimité et pouvoir local », *Revue française de science politique*, 1977, vol.27 n° 2, p. 228-258.

BOUSSETTA, S., « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales », *Civitas Europa*, 2005, vol.15, n° 1, p. 31-44.

BOUCOBZA I., « Du bon usage de deux modèles de constitution : la machine ou/et la norme dans la réforme de la justice italienne », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel TROPER*, Paris, Economica, 2006.

BRISSON J.-F., « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, p. 538.

BRISSON, J.-F., « Décentralisation et contractualisation », *AJDA*, 2019, p. 2435.

BURDEAU G., « Le déclin de la loi », *APD*, 1963, p. 35.

CAILLOSSE J., « Retour sur le couple décentralisation / déconcentration », *Pouvoirs Locaux*, 2013, n° 98, p. 61.

CAILLOSSE J., « La décentralisation, acte moins deux », *Pouvoirs Locaux*, 2003, n° 57, p. 7-9.

CAILLOSSE J., « Retour sur le couple décentralisation - déconcentration », *Pouvoirs Locaux*, 2013, n° 98, p. 65.

CROUZATIER-DURAND, F., « IX. Du territoire aux territoires, les transformations de l'action publique », *Annuaire des Collectivités territoriales*, 2017, vol.37 n° 1, p. 167-175.

DEGOFFE, M., « 1982-2022 : quarante ans de décentralisation en France », Titre VII [en ligne], n° 9, *La décentralisation*, octobre 2022, Disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/1982-2022-quarante-ans-de-decentralisation-en-france>

DOMENACH-MOINTAIN J., « Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques », in *Les cahiers de l'Institut de la décentralisation*, Paris, 2011, p.8.

DOUENCE J.-C., « Elaboration du statut : compétence exclusive de l'État ou compétence partagée ? », *Cahiers du CFPC*, oct. 1983, n° 13, p. 13.

DUFFY-MEUNIER A., « Le Conseil constitutionnel est-il centralisateur ? Réflexion sur les rapports entre libre administration et décentralisation dans la jurisprudence constitutionnelle », in P. CHRETIEN, N. FERREIRA et L. JANICOT (dir.), *L'État dans ses relations avec les collectivités 2 territoriales*, Journée d'études juridiques sur la centralisation française, Collection LEJEP, lextenso, 2011, pp. 149-183.

DUGUIT L., « Les transformations du droit public », *Librairie Armand Colin*, 1913, p. 104 et s.

EPSTEIN R., « De la différenciation territoriale à la libre conformation », in DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P., *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation*, Paris : L'Harmattan coll. Logiques Politiques, 2012.

FAURE B., « Le problème du pouvoir réglementaire des autorités secondaires », *Les cahiers du conseil constitutionnel*, janvier 2006, n° 19.

FAURE B., « Sens et portée de la constitutionnalisation du droit des collectivités territoriales », *Pouvoirs Locaux*, 2012, n° 93, p. 40.

FAURE B., « Le Conseil d'État et le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. L'heure de vérité ? », *AJDA*, 2013, p. 2242.

FAURE B., « La crise du pouvoir réglementaire : entre ordre juridique et pluralisme institutionnel », *AJDA*, 1998, p. 547.

FAVOREU L., « La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales », *RFDA*, mai-juin 1990, 6(3).

FAVOREU L., ROUX A., « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ? », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°12, mai 2002.

FOUCAULT M., EWALD F., et FONTANA A., *Sécurité, territoire, population : cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard : EHESS et Seuil. 2004, 435 p.

FRIER P.-L., « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique ? », *AJDA*, 2003, p. 561.

GARCIA L., « Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, parent pauvre du projet de loi 3DS », *Actu-Juridique*, 2021

GAUDEMET Y., « Le contrat administratif, un contrat hors-la-loi », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, mars 2005, n° 17.

GREMION P. et WORMS J.-P., « L'État et les collectivités locales », *Revue Esprit*, 1970, p.20-35, p.24.

HAQUET, A., «Le Conseil constitutionnel garant du caractère unitaire de l'Etat ? », Titre VII, n°9, La décentralisation, octobre 2022, <https://www.conseil-constitutionnel.garant-du-caractere-unitaire-de-l-etat/?|Conseil-constitutionnel>.

HAQUET A., « Lorsque le juge administratif pallie les missions du pouvoir réglementaire » (note), *LPA*, 13 juillet 2006, p. 20.

HAQUET A., « Quelle est l'étendue du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ? », *BJCL*, n°8, 2003, p. 549-561.

JANICOT L., « le pouvoir normatif des régions », *RFDA*, 2016, p. 664 et sq.

JANICOT L., « Réflexions sur la notion de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », *AJDA*, 2004, pp. 1574-1583.

JULLIEN F., « Penser le contemporain : « C'est par dé-coïncidence qu'on ouvrira des possibles qu'on n'avait pas imaginés » », *Pouvoirs Locaux*, n° 124, avril 2024.

LEGAY M.-L., « Un projet méconnu de "décentralisation" au temps de Laverdy (1763-1768) : les grands États d'Aquitaine », *Revue historique*, 2004, vol.631, n° 3, p. 533-554.

LEMOUZY L., « Principe d'égalité et différenciation territoriale ; entre standardisation et nouveaux équilibres », *Pouvoirs Locaux*, n° 93, juin 2012.

LEROY M., « Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires », *Gestion & Finances Publiques*. 2017, vol.6 n° 6. p. 13-24.

MILLER S., « Décentralisation et principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », Titre VII [en ligne], n°9, La décentralisation, octobre 2022.

MIRABEAU, Séance du 10 novembre 1789, *Archives parlementaires*, 1ère série, t. IX, pp. 732 et suivantes.

MONIOLLE C., « Fonction publique territoriale : compétence des autorités locales » in *Encyclopédie des collectivités territoriales*, 2022, Paris : Dalloz, 10 tomes.

PASQUIER R., « Les régions dans la réforme territoriale : vers un fédéralisme à la française ? », *AJCT*, 2016, p. 74.

PROTIERE G., « Collectivités territoriales et Constitution, une mention pour rien ? », *Politeia [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel]*, décembre 2007, n° 12, p. 247- 277.

PASTOREL J.-P., « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *RDP*, 2007, n° 1, p. 51.

REMOND B., « De la logique d'une certaine diversification territoriale des normes juridiques », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, pp. 58-62.

RIVERO J., « Filtrer le moustique et laisser passer le chameau ? », *AJDA*, juin 1981, p.275.

ROIG C., « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue française de science politique*, 1966, n°3, pp. 445-471.

ROLLAND P., « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*. 2008, vol.27, n° 1, p. 43-73.

SAYEDE HUSSEIN A., « Le pouvoir normatif des collectivités territoriales métropolitaines », *LPA*, 2017, n°123, pp 4-23

SCHOETTL J.-E., « Le conseil constitutionnel et la Corse », *AJDA*, 2002, p. 100.

SCHOETTL J.-E., « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales devant le conseil constitutionnel », *LPA*, 30 septembre 2003, p. 5-8.

SCHOETTL J.-E., « Quel pouvoir normatif aux territoires », *Pouvoirs locaux*, n° 86 III, 2010.

SCHWARTZ R., « Le pouvoir d'organisation du service », *AJDA*, n° sp. 20 juin 1997, p. 47.

TARGET, Séance du 11 novembre 1789, *Archives parlementaires*, 1ère série, t. IX, p. 747.

TERRAZZONI A., La décentralisation à l'épreuve des faits, *LGDJ*, 1987, p. 25 et s.

THOURET, Séance du 29 septembre 1789, *Archives parlementaires*, 1ère série, t. IX, p. 208,

THOENIG J.-C., « 2. La décentralisation du pouvoir local », *Annuaire des Collectivités territoriales*. 1996, vol.16, n° 1. p. 17-31.

TROPER M., « La machine et la norme. Deux modèles de constitution », in *La théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 2001, 334 p.

VEDEL G., « le droit au logement et la libre administration des collectivités locales », *Pouvoirs Locaux*, n°4, p. 85.

VERPEAUX M. et RIMBAULT C., « I. Introduction générale », In : *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 37, 2017, Les territoires de l'État, pp. 309-311.

VERPEAUX M., « Le pouvoir réglementaire local entre unicité et diversité », In : A.-M Le Pourhiet (dir.), *Droit constitutionnel local*, PUAM-Economica, 1999, p. 31

ZARKA J.-C., « Que retenir de la loi 3DS du 21 février 2022 ? », *Actu-Juridique*, 2022.

- Législation

- Décret du 14 décembre 1789 relatif à l'organisation des communes du royaume de France.
- Décret du 19-22 juillet 1791 relatif à l'organisation d'une police municipale correctionnelle.
- Constitution du 3 septembre 1791 « distribuant » le territoire en 83 départements.
- Loi du 28 pluviôse an VIII (17-02-1800) concernant la division du territoire français et l'administration.
- Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale.
- Loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des conseils généraux de département.
- Loi du 18 juillet 1837, reconnaissant notamment la personnalité civile de la commune.
- Loi du 10 mai 1838 sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.
- Décret du 3 juillet 1848.
- Loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux.
- Loi du 24 juillet 1867.
- Déclaration au peuple français du 19 avril 1871, adoptée par le Conseil de la Commune de Paris, publiée dans le Journal officiel de la Commune de Paris, n°110, daté du 20 avril 1871⁷³³.

⁷³³ Il est important de noter que pendant la période de la Commune (mars-mai 1871), deux versions distinctes du Journal officiel existaient : d'une part, le Journal officiel de la République

- Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, *JORF*, n°0240 du 29 août 1871.
- Loi du 15 février 1872 relative au rôle éventuel des conseils départementaux dans des circonstances exceptionnelles, *JORF*, n°0053 du 23 février 1872.
- Loi du 12 août 1872 relative à l'élection des maires, *JORF*, 13 août 1872⁷³⁴.
- Loi du 12 août 1876, *JORF*, 13 août 1876.
- Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JORF*, n° 96, 6 avril 1884.
- Loi du 22 mars 1890 relative aux syndicats de communes, *JORF*, n° 81, 23 mars 1890.
- Décret du 5 novembre 1926 de décentralisation et de déconcentration administrative, *JORF*, n° 0260 du 7 novembre 1926.
- Loi du 12 mars 1930 modifiant l'article 88 de la loi du 5 avril 1884 en vue de donner aux fonctionnaires, employés et ouvriers communaux des garanties de stabilité, *JORF* n°0066, 17 mars 1930.
- Loi du 19 avril 1941 instituant des préfets régionaux, *JORF*, n°0112, 22 avril 1941.
- Ordonnance du 10 janvier 1944 portant division du territoire en commissariats généraux de la République et création de commissariats généraux de la République, *JORF*, 6 juillet 1944.
- Loi n° 50-957 du 8 août 1950 relative à la mise en place d'un fonds national d'aménagement du territoire pour encourager les implantations des entreprises dans les territoires autres que Paris, *JORF*, n° 0192, 13 août 1950.

française, publié à Versailles par le gouvernement d'Adolphe Thiers et, d'autre part, le Journal officiel de la Commune de Paris, édité par les autorités communardes à Paris. La déclaration en question figure dans l'édition communarde du Journal officiel.

⁷³⁴ Le Journal officiel de la République française ne comportait alors pas de numérotation spécifique pour chaque numéro. Les éditions étaient identifiées par leur date de publication.

- Loi n° 52-432 du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux, *JORF*, n°0104, 29 avril 1952.
- Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, *JORF*, n°0003, 04 janvier 1967.
- Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, *JORF*, n°0001, 03 janvier 1968.
- Loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, *JORF*, n°0001, 01 janvier 1971.
- Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin, du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, *JORF*, n°0165, 18 juillet 1971.
- Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, *JORF*, n° 0160, 09 juillet 1972.
- Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, *JORF*, n°0255, 30 octobre 1974.
- Loi n°77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie Française, *JORF*, n° 0161, 13 juillet 1977.
- Loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979, *JORF*, n° 0002, 04 janvier 1979.
- Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, *JORF*, n° 0009, 11 janvier 1980.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *JORF*, n° 0052, 03 mars 1982.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF*, n° 0007, 09 janvier 1983.
- Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF*, n° 0169, 23 juillet 1983.

- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, *JORF*, n° 0023, 27 janvier 1984.
- Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, *JORF*, n°0209, 07 septembre 1984.
- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, *JORF*, n° 0008, 10 janvier 1985.
- Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JORF*, n° 0003, 4 janvier 1986.
- Loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités territoriales, *JORF*, n° 0194, 22 août 1986.
- Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, *JORF*, n° 0159, 11 juillet 1987.
- Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation, *JORF*, n° 0004, 06 janvier 1988.
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JORF*, n°0127, 02 juin 1990.
- Loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, *JORF*, n° 0280, 2 décembre 1990.
- Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse (CTC), *JORF*, n°0111, 14 mai 1991.
- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF*, n° 0033, 8 février 1992.
- Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (LOADT), *JORF*, n° 0031, 5 février 1995.
- Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du Code général des collectivités territoriales, *JORF*, n° 0047, 24 février 1996.
- Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, *JORF*, n° 88, 13 avril 1996.

- Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire, *JORF*, n° 0039, 15 février 1997.
- Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JORF*, n° 0160, 13 juillet 1999.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), *JORF*, n° 0289, 14 décembre 2000.
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *JORF*, n° 0050, 28 février 2002.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF*, n° 0075, 29 mars 2003.
- Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, *JORF*, n° 177, 2 août 2003.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF*, n° 190, 17 août 2004.
- Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF*, n°0036, 12 février 2005.
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales (RCT), *JORF*, n° 0292, 17 décembre 2010.
- Loi n°2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF*, n° 0115, 18 mai 2011.
- Loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF*, n° 0114, 18 mai 2013.
- Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF*, n° 0238, 12 octobre 2013.
- Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF*, n° 0238, 12 octobre 2013.

- Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, *JORF*, n°0243, 18 octobre 2013.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), *JORF*, n° 0023, 28 janvier 2014.
- Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF*, n° 0040, 16 février 2014.
- Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, *JORF*, n° 0040, 16 février 2014.
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JORF*, n° 0014, 17 janvier 2015.
- Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, *JORF*, n° 0064, 17 mars 2015.
- Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, *JORF*, n° 0077, 1 avril 2015.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), *JORF*, n° 0182, 8 août 2015.
- Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle, *JORF*, n° 0261, 9 novembre 2016.
- Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 relative à la confiance dans la vie politique, *JORF*, n° 0217, 16 septembre 2017.
- Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 relative à la confiance dans la vie politique, *JORF*, n° 0217, 16 septembre 2017.
- Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, *JORF*, n° 0018, 23 janvier 2018.
- Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, *JORF*, n°0272, 24 novembre 2018.

- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, *JORF*, n° 0301, 28 décembre 2019.
- Loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *JORF*, n° 0093, 20 avril 2021.
- Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi climat et résilience, *JORF*, n° 0196, 24 août 2021.
- Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF*, n° 0044, 22 février 2022.
- Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, *JORF*, n° 0167, 21 juillet 2023.
- Loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, *JORF*, n°0293, 19 décembre 2023.

- Jurisprudence

Décisions du Conseil constitutionnel

- Cons. const., déc. n° 79-104 DC du 23 mai 1979
- Cons. const., déc. n° 79-112 DC du 9 janvier 1980, loi portant aménagement de la fiscalité directe locale
- Cons. const., déc. n° 82-137 DC du 25 février 1982, loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Cons. const., déc. n° 82-146 DC, 18 novembre 1982, qualification appliquée aux élections locales dans la détermination des quotas par sexe
- Cons. const., déc. n° 82-147 DC, 2 décembre 1982, loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion
- Cons. const., déc. n° 83-160 DC du 19 juillet 1983, loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances
- Cons. const., déc. n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Cons. const., déc. n° 84-185 DC du 18 janvier 1985, loi modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales
- Cons. const., déc. n° 85-189 DC du 17 juillet 1985, loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, cons. 15 : JO, 19 juill. 1985, p. 8200
- Cons. const., déc. n° 85-196 DC, 8 août 1985, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie
- Cons. const., déc. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication
- Cons. const., déc. n° 87-227 DC, 7 juillet 1987, Modification du régime électoral et de l'organisation administrative de la ville de Marseille

- Cons. const., déc. n° 90-274 DC du 29 mai 1990, loi visant la mise en œuvre du droit au logement
- Cons. const., déc. n° 91-290 DC, 9 mai 1991, statut de la Corse
- Cons. const., déc n°92-316 DC, 20 janvier 1993, loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
- Cons. const., déc. n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, statut des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
- Cons. const., déc. n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales
- Cons. const., déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Cons. const., déc. n° 96-373 DC du 9 avril 1996, loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie Française
- Cons. const., déc. n° 98-407 DC du 14 janvier 1999, loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux
- Cons. const., déc. n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, loi de solidarité et renouvellement urbain
- Cons. const., déc. n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie
- Cons. const., déc. n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, loi relative à la Corse
- Cons. const., déc. n° 2002-464 DC, 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003
- Cons. const., déc. n° 2003-468 DC, 3 avril 2003, loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques
- Cons. const., déc. n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales

- Cons. const., déc. n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, loi organique relative à l'autonomie financière de collectivités territoriales
- Cons. const., déc. n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales pour les expérimentations de l'article 37-1
- Cons. const., déc. n° 2009-591 DC du 22 octobre 2009
- Cons. const., déc. n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, loi de finances pour 2000
- Cons. const., déc. n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, loi de réforme des collectivités territoriales
- Cons. const., déc. n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre
- Cons. const., déc. n°2014-709 du 15 janvier 2015, loi relative à la délimitation des régions aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral
- Cons. const, déc. n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016
- Cons. const, déc. n°2016-745 DC du 26 janvier 2017, loi relative à l'égalité et la citoyenneté paragraphe 127
- Cons. const, déc. n°2019-787 DC du 25 juillet 2019, loi pour une école de la confiance paragraphes 7 à 9
- Cons. const, déc. n°2019-796 DC du 27 décembre 2019, loi de finances pour 2020, paragraphes 54 et 55
- Cons. const., déc. n° 2021-816 DC du 15 avril 2021

Décisions et avis du Conseil d'État

- CE, 18 avril 1902, n°04749, *Commune de Nérès les bains*
- CE, 22 mars 1912, *Le Moign*,
- CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers* (Lebon, p. 583)
- CE, 19 mai 1933, *Benjamin* (Lebon, p. 541)
- CE, 7 février 1936, n° 43321, *Jamart* (Lebon, p. 172)
- CE, 6 mai 1966, *Guillain*,
- CE, 6 avril 1979, *Lepetre*, (Lebon, p.149)
- CE, 13 février 1985, n° 40756, *Syndicat communautaire d'aménagement de Cergy-Pontoise* : Lebon, p. 37
- CE, 9 décembre 1987, *Barral*, n°83537, Lebon T56
- CE, 8 janvier 1988, n°74361, *ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire*,
- CE, avis, 20 mars 1992, n°131852, *Préfet du Calvados*
- CE, 16 novembre 1992, n°96016, *Ville de Paris*
- CE, 10 février 1995, n° 129168, *Riehl*
- CE, 10 février 1995, n°147378, *Commune de Coudekerque-Branche*
- CE, 8 septembre 1995, 10/7 SSR, n°141513 143060, *Haut-commissaire de la République en Nouvelle Calédonie*
- CE, 1^{er} avril 1996, *Département de la Loire*
- CE, 25 octobre 1996, n°169557, *Association Estuaire Ecologie*
- CE, 16 juin 1997, 3/5 SSR, n°170069

- CE, 3 novembre 1997, n°169473, *Commune de Fougerolles*
- CE, 18 janv. 2001, n°229247, *Commune de Venelles*
- CE, avis, 3 février 2001, n° 365726, *projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse*
- CE, 29 juin 2001, n° 193716, *Commune de Mons-en-Barœul* (Lebon, p. 298)
- CE, 9 octobre 2002, n° 238070, *Fédération des personnels des services des départements et des régions CGT-FO* (Lebon T., p. 791)
- CE, avis, 20 novembre 2003, n°369474
- CE, 21 décembre 2007, n°293260, *Régions Centre, Limousin et Midi-Pyrénées, - Liaison ferroviaire Paris Orléans Limoges Toulouse*
- CE, 7 mars 2008, n°290259, *ministre de l'écologie et développement*
- CE, avis, 15 novembre 2012, n°387095
- CE, 28 novembre 2014, n°365733, *Département de Tarn et Garonne*
- CE, 27 octobre 2015, n°393026
- CE, 21 mars 2016, *Fairvesta*, n°368082 et *Société NC Numéricable* n°390023
- CE, 19 juillet 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389
- CE, 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142

Arrêts de cours administratives d'appel

- Cour administrative d'appel Douai, 17 mai 2000, n° 97DA01074
- Cour administrative d'appel Douai, 9 novembre 2021, n° 20DA01109
- Cour administrative d'appel Marseille, 30 avril 2024, n°23MA02564

Jugements de tribunaux administratifs

- TA Châlons-en-Champagne, 15 mars 2024, n° 2302810

Annexes

Annexe 1. Les publications et activités d'enseignement

Annexe 1.1. Les publications

Les publications sont orientées dans quatre domaines principaux : le droit public, l'aménagement du territoire, les finances locales et le Tour de France cycliste. La présentation ci-dessous reprend ces thématiques avec, pour chacune d'entre elles, la mise en exergue de la publication principale accompagnée des autres publications.

Annexe 1.1.1. Le droit public

Publication principale : « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir ⁷³⁵ » :

Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, dont les régions, est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes puisque les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome. Ce pouvoir normatif est trop souvent méconnu de nos jours. Aujourd'hui, se pose la question d'aller plus loin. Faut-il doter les régions d'un « véritable » pouvoir réglementaire ? Et s'il est donné une réponse positive à cette question, celui-ci doit-il devenir autonome ou rester dérivé ? Doit-il se résumer au strict champ de compétences actuel des régions ou bien peut-il être élargi à d'autres

⁷³⁵ BŒUF J.-L., « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir », *Pouvoirs Locaux*, n° 86, 2010, p. 63-73.

domaines ? Trois scenarii se dessinent quant à l'évolution de ce pouvoir réglementaire des régions : - le scenario de la « dilatation » : c'est celui du fil de l'eau ; - le scenario de la « fragmentation » : c'est celui de l'accompagnement ; - le scenario de la « différenciation » : c'est celui de l'audace.

Autres publications

« *Eloge du service public local* ⁷³⁶ »

Dans l'esprit de beaucoup, le service public serait hypertrophié, pléthorique et peu efficace. Tout ceci n'empêche pas nos concitoyens d'avoir une image positive des services publics locaux. En faisant l'éloge du service public local, cet essai définit et présente les valeurs, les responsabilités et les devoirs républicains qui, à l'échelon local mieux qu'à tout autre, peuvent donner une plus grande noblesse à l'action publique et à la fonction publique.

« *Quinze ans de décentralisation* ⁷³⁷ »

La décentralisation, initiée par la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, constitue l'une des plus grandes réformes institutionnelles que la France ait connues dans les années 1980. Issue d'une volonté politique forte, a-t-elle pour autant répondu à l'attente de ses concepteurs ?

⁷³⁶ BOEUF J.-L., POTIER V., URVOAS J.-J., *Éloge du service public local, La lettre du cadre territorial*, 1997, 241 p.

⁷³⁷ BOEUF J.-L., *Quinze ans de décentralisation, Problèmes politiques et sociaux*, Paris, la Documentation française, 1997, 87 p.

Ce numéro présente le poids et les compétences des collectivités territoriales, le rôle des élus et la nécessité de poursuivre l'œuvre, inachevée, de décentralisation.

« Le contrôle des collectivités territoriales ⁷³⁸ »

La libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus n'a pas signifié la disparition de tout contrôle par l'État de leur gestion. Le principe d'un tel examen est en effet inhérent à l'exigence démocratique. Cet article rappelle les types de contrôle exercés sur les collectivités territoriales et établissements publics qui leur sont rattachés, avec les modalités, les obstacles rencontrés et les évolutions en cours.

« L'évaluation des politiques publiques ⁷³⁹ »

Evaluer une politique publique consiste à mettre en regard ses intentions, sa mise en œuvre et ses résultats. L'exercice apparaît tout autant nécessaire que délicat. La diversité des approches qu'elle recouvre (diagnostics, suivis, bilans, investigations...) peut parfois prêter à confusion. L'évaluation constitue également un outil politique difficile à manier. Si l'émergence d'une culture d'évaluation est incontestable en France, les différents dispositifs mis en place n'ont pas tous rempli leurs objectifs. Ce numéro met en perspective la nature de la connaissance de l'évaluation, l'influence du cadre anglo-saxon et la volonté d'institutionnalisation en France.

⁷³⁸ BŒUF J.-L., « Le contrôle des collectivités territoriales », *Cahiers français*, n°293, Paris, La Documentation française, 1999.

⁷³⁹ BOEUF, J.-L., « L'évaluation des politiques publiques », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 853, Paris, La Documentation française, 2001, 80 p.

« Décentralisation et expérimentations locales⁷⁴⁰ »

Conçue comme un processus de modernisation de l'action publique en France, la décentralisation a rendu possible la mise en place d'une gestion de proximité, l'essor de politiques locales de développement plus attractives. Vingt ans de mise en œuvre depuis 1982 ont donné lieu à des constats qui appellent à des ajustements d'importance. En effet, la multiplication des acteurs, une certaine confusion au niveau des responsabilités et des compétences dans l'esprit des citoyens, les contraintes juridiques et financières, ont pu contribuer à enrayer la dynamique de la décentralisation. Ce numéro met en perspective la pratique de la décentralisation aujourd'hui reconnue par la Constitution et les différentes voies de l'expérimentation.

« Et le maire devint l' élu ... de tous⁷⁴¹ »

La loi du 5 avril 1884 a fait entrer le suffrage universel direct dans les mairies. Un véritable pari en faveur de la démocratie locale. Maillon essentiel de la République, la III^e République saura s'appuyer efficacement sur les édiles. La décentralisation pragmatique inhérente à la loi du 5 avril 1884 constitue bien une victoire politique des républicains « opportunistes » et son élaboration s'inscrit dans le contexte singulier qui a présidé à la fondation de la III^e République.

⁷⁴⁰ BŒUF J.-L. et VANHERLE C., « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 895, Paris, France, La Documentation française, 2004, 116 p.

⁷⁴¹ BŒUF J.-L., « Et le maire devint l' élu... de tous ! » *L'Histoire*, n° 286, 2004, <https://www.lhistoire.fr/et-le-maire-devint-l%C3%A9lu-de-tous%C2%A0> [consulté le 15 mai 2024].

« Sport et collectivités territoriales⁷⁴² »

Si les lois de décentralisation ont oublié le sport, le sport n'a pas été oublié par les collectivités territoriales. En effet, malgré de minces fondements juridiques, les collectivités territoriales sont de plus en plus présentes dans le paysage sportif français, avec notamment le rôle des communes. Hétérogène, en quête de visibilité et de lisibilité, cette forte implication se traduit par des engagements financiers et humains, avec des enjeux éducatifs et sociaux.

« L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille⁷⁴³ »

Les deux lois du 6 février 1992 et 12 juillet 1999 ont suscité une très forte dynamique concernant le développement de l'intercommunalité. Cet article présente les caractéristiques des différents établissements publics de coopération intercommunale ; établissements dont le nombre et l'importance économiques se sont très significativement accrus. Les EPCI sont désormais des acteurs majeurs dans le processus de décentralisation. Des questions demeurent en débat, telles que l'imprécision de certaines compétences ou le déficit démocratique de ces établissements publics.

⁷⁴² BŒUF J.-L. et LEONARD Y., « Sport et collectivités territoriales », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, 2004.

⁷⁴³ BŒUF J.-L., « L'intercommunalité depuis 1999 : la révolution tranquille », *Cahiers français*, n° 318, Paris, La Documentation française, 2004.

« Le maire aujourd'hui⁷⁴⁴ »

Le maire est un acteur juridique essentiel de la vie des Français. Être maire aujourd'hui relève du défi : il faut assumer plusieurs casquettes - celles d'agent de l'État, celles de l'administration de la commune, celles de ses pouvoirs propres dont celui de police - tout en faisant face à des risques élevés et exercer des compétences croissantes qui doivent répondre à une exigence accrue de service de proximité.

« Mal aimées, les régions françaises⁷⁴⁵ ? »

Le 30 juin 1955, naissent en France les « programmes d'action régionale ». C'est sous le gouvernement d'Edgar Faure que la carte en a été tracée. Cette idée, qui venait de loin, a eu dans la République jacobine, les plus grandes difficultés à s'imposer, car identifiée aux royalistes puis au régime de Vichy. Le débat durait depuis la Révolution, tant l'échelon régional semble mal cadrer avec le « modèle républicain ». Il faut dire que les Révolutionnaires ont été soucieux de briser le cadre provincial pour en finir avec les influences et les prétentions des oligarchies nobiliaires. La révision constitutionnelle de 2003, qui place les régions aux côtés des communes et des départements comme collectivités territoriales de la République, signe leur consécration institutionnelle.

⁷⁴⁴ BŒUF J.-L. et VANHERLE C., « Le maire aujourd'hui », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°230, 2004.

⁷⁴⁵ BOEUF, J.-L. « Mal aimées, les régions françaises ? », *L'Histoire*, 2005.

En ligne : <https://www.lhistoire.fr/mal-aim%C3%A9es-les-r%C3%A9gions-fran%C3%A7aises> [consulté le 20 mai 2024].

« 1982 : la gauche décentralise⁷⁴⁶ »

La gauche républicaine s'est construite comme jacobine et centralisatrice, incarnant la résistance de la République, centralisée, face aux revendications centripètes. C'est pourtant elle qui fit voter la grande loi de décentralisation de la V^e République. Gaston Defferre en fut l'un des principaux artisans. Le 27 juillet 1981, il affirme à la tribune de l'Assemblée nationale qu'il est enfin temps de donner aux élus des collectivités territoriales la liberté et la responsabilité dans le cadre de la loi ».

« *Les institutions de la France*⁷⁴⁷ »

Rédaction de chapitres relatifs à la décentralisation des pouvoirs publics (plusieurs éditions) dans cet ouvrage pédagogique de près de 200 questions-réponses pour comprendre comment fonctionnent les institutions et la vie politique en France. Ce guide pédagogique est organisé autour de sept thèmes, dont la Constitution de la V^e République, le président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement, le Parlement, les Hautes Autorités, le vote et les élections. Les débats relatifs à la transparence de la vie publique, le cumul des mandats... sont replacés dans le contexte de l'évolution de nos institutions.

⁷⁴⁶ BOEUF, J.-L., « 1982 : la gauche décentralise », *L'Histoire*, 2007. En ligne : <https://www.lhistoire.fr/1982-la-gauche-d%C3%A9centralise> [consulté le 17 mai 2024].

⁷⁴⁷ ARKWRIGHT, A., F. BARON, J.-L. BOEUF, et al., *Les institutions de la France*, 4^e édition, Paris, La documentation Française, coll. Découverte de la vie publique, 2013.

« *Les collectivités territoriales et la décentralisation*⁷⁴⁸ »

Cet ouvrage présente les collectivités territoriales en France et les nouveaux modes de fonctionnement après les réformes de 2003 et 2004 sur la décentralisation et celle de 2007 sur l'outre-mer. Il est organisé autour de cinq thèmes : « Collectivité et décentralisation », « Les acteurs des collectivités territoriales », « Les collectivités à statut particulier et en outre-mer », « Les relations entre les collectivités territoriales et l'Europe » et « Les finances des collectivités territoriales ». Chaque thème est présenté sous forme de questions-réponses, complétées par des encadrés sur des sujets spécifiques, des éclairages historiques et internationaux et des tableaux comparatifs. Rédaction de chapitres relatifs notamment aux finances locales (plusieurs éditions)

« État et collectivités territoriales : sortir des convergences parallèles⁷⁴⁹ »

La question que pose l'auteur est celle d'une véritable mise à jour de la « pensée territoriale » française. Les collectivités territoriales – et leurs acteurs politiques et administratifs – pourraient cesser de se considérer comme le bras armé de toute réforme. L'État – et son administration centralisée – abandonnerait ne serait-ce qu'un court instant sa morgue historique envers les « gardes-champêtres » de l'administration.

⁷⁴⁸ BOEUF, J.-L. et MAGNAN M., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, la Documentation française. 2009.

⁷⁴⁹ BŒUF J.-L., « État et collectivités territoriales : sortir des convergences parallèles », *Pouvoirs locaux*, n° 82, 2009, pp. 31-36.

« La loyauté dans le contexte politique de la collectivité⁷⁵⁰ »

La déontologie recouvre l'énoncé et la mise en pratique des devoirs professionnels en vue du bon exercice des fonctions. Comment combiner le respect de ces principes traditionnels avec les nouveaux modes de l'action administrative ? En revisitant, dans le contexte actuel, la portée des obligations déontologiques d'obéissance, de réserve et de loyauté des fonctionnaires, ce dossier s'attache à comprendre cet enjeu quotidien pour l'administration comme structure, comme pour les hommes et les femmes qui l'incarnent.

« Le quarteron de la décentralisation dans la nouvelle gouvernance territoriale⁷⁵¹ »

Que de chemin parcouru entre 1884 et aujourd'hui quant à la façon de prendre une décision locale. Nous sommes en effet passés de la décision imposée et validée *ex ante* par l'État à une décision pour laquelle il est davantage fait appel au citoyen, par exemple au moyen des enquêtes publiques pour les projets d'ensemble, ou encore des comités de quartier pour certaines des actions de la vie de tous les jours. Est-ce pour autant suffisant ? Face à une décentralisation à bout de souffle, devant des décisions locales contestées, et face à une montée de l'abstentionnisme aux élections, n'est-il pas temps de revisiter la façon dont, justement, se prend une décision ? Comment ? En faisant appel au « quarteron de la décentralisation ». Le quarteron, c'est dans la vie de tous les jours, chacun d'entre nous qui exerçons tour à tour les rôles de l'utilisateur, du

⁷⁵⁰ BŒUF J.-L., « La loyauté dans le contexte politique de la collectivité », *Cahiers de la fonction publique*, n° 289, mai 2009.

⁷⁵¹ BŒUF, J.-L., « Le quarteron de la décentralisation dans la nouvelle gouvernance territoriale », *Pouvoirs Locaux*, n°100, 2014, pp. 123-131.

En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/le-quarteron-de-la-decentralisation-dans-la-nouvelle-gouvernance-territoriale-711> [consulté le 14 mai 2024].

contribuable, du citoyen et de l'électeur. La thèse défendue est d'impliquer davantage le quartier dans la décision locale. Au final, cette nouvelle gouvernance territoriale permet de traiter sous un angle nouveau la question de la dévolution des pouvoirs locaux, en faisant davantage participer le quartier à l'action publique.

« Les noms et les mots du pouvoir⁷⁵² »

Du congrès de Vienne (1815) à Sarajevo (1914), ainsi se définit le XIX^e siècle pour les historiens. Qualifié de siècle des révolutions, il va voir les acteurs contester l'ordre établi, qu'il émane de la monarchie, des Églises ou bien des autres classes dirigeantes en plein essor. Le XIX^e siècle amène à s'interroger sur l'exercice du pouvoir. Pouvoir que revendiquent les élites imprégnées de libéralisme depuis que les monarchies dites absolues ont vacillé. Pouvoir dont s'empare parfois le peuple au cours de révolutions qui durent le plus souvent l'espace d'un printemps. Pouvoir qu'est en train de lâcher peu à peu l'Église catholique, empêtrée dans la question matérielle des États pontificaux et du tournant spirituel de la modernisation. Trois mots rendent compte de l'exercice du pouvoir au XIX^e siècle : l'État, l'économie et la démocratie. Tout d'abord, l'État est confronté à sa propre construction ainsi qu'aux défis des nationalités et des régionalismes dans un monde en voie de sécularisation. Ensuite, ce siècle voit la consécration en économie de la pensée libérale que le syndicalisme et le socialisme vont toutefois contester. Enfin, la soif de démocratie s'étend, relayée par une presse active.

⁷⁵² BŒUF, J.-L., « Les noms et mots du pouvoir - Le siècle des révolutions (1815-1914) », *Pouvoirs Locaux*, n° 109, 2017, pp. 121-128.

En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/les-noms-et-mots-du-pouvoir-le-siecle-des-revolutions-1815-1914-724> [consulté le 14 mai 2024].

« Clemenceau et l'idée de région⁷⁵³ »

Georges Clemenceau se trouvait à Paris lors de la chute du Second Empire et participa, le 4 septembre 1870, à la proclamation de la République à l'Hôtel de Ville. Il est appelé en novembre 1917 par le président Poincaré pour constituer le gouvernement. Il prit alors en main, avec autorité, et au détriment parfois des principes démocratiques, les destinées du pays. Principal négociateur du Traité de Versailles, il se présenta en janvier 1920 à la présidence de la République. Son échec marqua son retrait définitif de la vie politique. Quelques mois auparavant, le 4 novembre 1919, il prononça un discours où il s'engageait notamment en faveur de la liberté provinciale. 100 ans après, comment résonnent les propos de Clemenceau dans la longue histoire des régions ?

« *L'effet maire* »⁷⁵⁴

En 2020, la France a élu ses 550.000 conseillers municipaux puis ses 35.000 maires, avec une fin de mandat marquée par la crise des gilets jaunes. Quelques mois avant l'échéance, les manœuvres politiques ont été lancées pour conquérir ou garder les villes, grandes et moyennes, sous le regard toujours intéressé du pouvoir central. Dans les plus petites, des femmes et des hommes se battent dans les territoires pour garder les services publics auprès des habitants. Ce livre constitue un carnet de campagne pour les municipales.

⁷⁵³ BŒUF J.-L., « Clemenceau et l'idée de région, 100 ans après le discours de Strasbourg », *Pouvoirs Locaux*, n° 115, 2019, pp. 89-96.

En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/clemenceau-et-l-idee-de-region-100-ans-apres-le-discours-de-strasbourg-759> [consulté le 14 mai 2024].

⁷⁵⁴ BŒUF J.-L., *L'effet maire*, Quimper, Éditions du Palémon, 2019, 117 p.

« La commune de Paris, les paris sur la commune⁷⁵⁵ »

Septembre 1870. Le Second Empire déchu cède la place à la République, troisième du nom. Cette dernière est certes proclamée à l'Hôtel de ville de Paris mais elle est ô combien fragile et encore moins installée. Dans son rapport aux pouvoirs locaux, la Commune de Paris agirait tel un mythe. En reprenant la grille de lecture de Raoul Girardet dans son essai *Mythes et mythologies politiques*, ce mythe aurait trois composantes qui seraient une fiction, un système explicatif et un message mobilisateur. La fiction serait celle du gouvernement du peuple ; le système explicatif serait celui du rapport Paris-Province et de l'appropriation de la mémoire collective. Quant au message mobilisateur, il toucherait au paradoxe du rapport de la République au pouvoir municipal et au retard pris dans l'adoption de la grande loi municipale, qui prendra près de quinze ans, entre les débuts de la III^e République et sa promulgation, en 1884.

« La loi municipale du 5 avril 1884 : quel héritage⁷⁵⁶ » ?

Avec la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, le maire va imposer progressivement son pouvoir, sa présence et sa légitimité dans les moments clés de la vie locale. L'aboutissement de cette loi fut particulièrement long et difficile, récompensant au final les dirigeants de la jeune III^e République, ces Républicains

⁷⁵⁵ BŒUF, J.-L., « La Commune de Paris - Les paris sur la commune », *Pouvoirs Locaux*, n° 118, 2020, pp. 93-100.

En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/la-commune-de-paris-les-paris-sur-la-commune-3801> [consulté le 14 mai 2024].

⁷⁵⁶ BŒUF J.-L., « La loi municipale du 5 avril 1884 : quel héritage ? », *Pouvoirs Locaux*, n°125, Paris, 2024, pp. 28-37.

« opportunistes », qui ont fait le pari de la démocratie locale. Pour eux, la commune doit représenter ce lieu privilégié de diffusion des idéaux de la République... sous la tutelle des préfets naturellement. Chose surprenante, le cadre ainsi défini en 1884 va demeurer presque inchangé pendant près de cent ans, jusqu'aux lois Defferre de décentralisation de 1982-83. Plus étonnant encore, les bases du droit municipal français posées à la fin du XIX^e siècle font, aujourd'hui, toujours sentir pleinement leurs effets, dès que ressurgissent les questions liées aux libertés locales et à l'autonomie normative. La décentralisation pragmatique conduite par la loi municipale de 1884 favorise ainsi le regard que la République porte sur « ses » maires et les apports contemporains de son héritage. Un enseignement à méditer pour les réformes en cours, au-delà des querelles sur le mode d'élection des maires à Paris-Lyon-Marseille (PLM) pour les prochaines élections municipales de 2026.

« Quelle valeur juridique pour la signature d'un contrat de ville ? »⁷⁵⁷

Un contrat de ville non signé par la présidente d'un conseil régional au cœur d'une jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en lien avec une possible discrimination. Le cas est suffisamment rare pour être souligné. Il permet de revisiter la valeur juridique des instruments contractuels développés entre collectivités publiques, dont les contrats de ville, sur fond de décisions des juges tant judiciaires qu'administratifs et dans un contexte de polémiques politiques.

A partir de l'arrêt du 9 juillet 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) DELGA c. France, cet article permet de mettre en perspective et de revisiter la

⁷⁵⁷ BŒUF J.-L., « Quelle valeur juridique pour la signature d'un contrat de ville ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 126, Paris, 2024, p. 25-33.

valeur juridique des instruments contractuels proposés par l'État aux collectivités locales, en l'occurrence les contrats de ville. À cette occasion, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé illégale la condamnation par la justice française de la présidente du conseil régional Occitanie dans une affaire de discrimination envers le maire de la commune de Beaucaire (30).

*

Les ouvrages et publications ont également donné lieu à des articles, interviews dans la presse écrite, radiophonique et télévisuelle, et notamment :

- « La commission Attali a tort de vouloir supprimer les départements », *Le Figaro*, 12-13 janvier 2008
- « Cessons de critiquer la gestion des collectivités », *Les Echos*, 16 juillet 2008
- « Le lourd millefeuille territorial », *La Tribune*, 22 janvier 2009
- « Décentralisation, l'illusion d'une réforme », *Libération*, 13 avril 2009
- « Les matins d'été – La réforme des territoires », *France culture*, 25 août 2009, interview par Florian Delorme, de 8h à 9h
- « La décentralisation, une politique de droite ou de gauche ? », *La Croix*, 2 mars 2012
- « Comment redécouper la France en dix régions ? », *Le Figaro*, 9 avril 2014
- « Et si on supprimait les impôts locaux ? », *Ouest-France*, 16 février 2015
- « Repenser la gestion territoriale », *Acteurs publics*, juin 2015
- « Pourquoi la France n'aime pas ses régions », *L'Express*, 30 octobre 2015
- « Faisons enfin confiance aux régions », *Le Figaro*, 9 novembre 2015
- « Un seul lit pour deux rêves », *La Croix*, 16 novembre 2015
- « On survend le poids de la réforme territoriale », *L'Opinion*, 20 novembre 2015

- « Réforme territoriale : trois questions à Jean-Luc Boeuf », *Europe 1*, 2 décembre 2015
- « Réforme des territoires : sept questions aux candidats de la présidentielle », *L'Opinion*, 18 janvier 2017
- « 40 ans de la loi du 2 mars 1982 : dans les collectivités, les chiffres ont remplacé les lettres », *La gazette des communes*, 2 mars 2022

Annexe 1.1.2. L'aménagement du territoire

Publication principale : *La France et ses territoires, 150 ans d'histoire*⁷⁵⁸

Ce livre s'adresse aux étudiants et à tous ceux qui s'intéressent à l'histoire des relations entre l'État et les régions, les départements, les communes ; avec un événement marquant par an de 1865 à 2016 pour comprendre l'histoire de la France et de ses territoires, cet ouvrage présente des repères essentiels pour comprendre la construction des rapports entre la France et ses territoires. Il propose, en remontant à 1865, de dresser un panorama des évolutions de la relation entre le pouvoir central et les différents territoires. Grâce à une approche chronologique, cet ouvrage facilite la compréhension des événements en présentant de façon claire le contexte, les faits et leurs conséquences. Quatre grandes périodes marquent les 150 dernières années de cette histoire :

- 1865-1895 : La conquête des libertés communales
- 1896-1945 : Réflexions et revendications territoriales
- 1946-1981 : L'émancipation progressive
- 1982 à nos jours : L'exercice des libertés locales

Notre vie locale au quotidien est façonnée dans les territoires par cent cinquante ans d'actions concrètes, de mesures prises par l'ensemble des régimes qui se sont succédé. L'ambition de cet ouvrage est de sortir la décentralisation du champ strictement juridique pour la rendre accessible et pour montrer que l'histoire des collectivités territoriales s'inscrit en France dans la longue durée. Particulièrement réticent au départ, l'État a souhaité contrôler fermement la place prise par la région, dans ce paysage institutionnel chargé où communes et départements sont les véritables

⁷⁵⁸ BŒUF J.-L., *La France et ses territoires : 150 ans d'histoire*, Paris, Nathan, 2017, 175 p.

acteurs historiques. Cent cinquante ans de débats et de réformes du monde local sont présentés de manière synthétique, en dressant un tableau de cette France des territoires à travers les âges.

Autres publications

« L'aménagement du territoire : bilan et renouveau⁷⁵⁹ »

La conception française de l'aménagement du territoire porte l'empreinte d'une culture politique et administrative, ainsi que la place particulière de la capitale. Composante de la politique économique, elle peut se définir comme un ensemble coordonné d'actions volontaristes dirigées vers des objectifs précis (infrastructures, décentralisation industrielle, politique urbaine, rénovation rurale...). Ce numéro met en perspective l'histoire des politiques d'aménagement, la multiplication des acteurs et des outils d'intervention ainsi que la volonté de renouveau.

« Décentralisation et recomposition des territoires 1982-2002⁷⁶⁰ »

Le renforcement et l'approfondissement de la décentralisation passent aujourd'hui par une approche plus fine des disparités qui composent aujourd'hui les identités des territoires. Les politiques publiques ont tendance à se territorialiser dans le sens d'une plus grande proximité pour mieux répondre aux besoins des populations, notamment les plus fragiles. Ce numéro met en perspective les transformations de l'espace français

⁷⁵⁹ BŒUF J.-L., « L'aménagement du territoire : bilan et renouveau », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 750, La Documentation française, Paris, 1995.

⁷⁶⁰ BŒUF J.-L., « Décentralisation et recomposition des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 870, La documentation Française, Paris, 2002.

et les mutations de l'aménagement des territoires, pour en mesurer les conséquences sur la décentralisation.

« A l'ombre des collectivités en fleurs⁷⁶¹... »

Un récit d'anticipation. 2 mars 2029. Un jeune cadre des territoires écrit à sa grand-mère, retraitée dans l'Aubrac, pour lui narrer les conséquences de la réforme des territoires de... 2009. Ce texte a constitué la quatrième rupture dans l'organisation des collectivités, après les réformes de 1790, 1884 et 1982.

« Les mutations du rôle de l'État dans le développement des territoires⁷⁶² »

Cette contribution analyse les mutations du rôle de l'État dans le développement des territoires. Hier, parce que les lignes de fracture, aisément décelables, ont conduit en France à un modèle original dans lequel le développement territorial a été mis en œuvre et conduit à la fois par l'État et par les autres acteurs, publics et privés, sous son contrôle. Aujourd'hui : alors que l'État a recentré ses interventions, la décision d'investir dans les territoires s'opère en prenant en compte les contraintes juridiques, citoyennes tandis que le secteur public local réalise, chaque année, les trois-quarts des investissements publics civils. Demain : au regard des contraintes budgétaires fortes, le rôle d'ensemblier de l'État sera encore plus nécessaire dans les territoires pour impulser les règles, tantôt de souplesse, tantôt d'encadrement.

⁷⁶¹ BŒUF J.-L., « A l'ombre des collectivités en fleurs... », *Pouvoirs Locaux*, n° 80, 2009, pp. 61-66. En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/a-l-ombre-des-collectivites-en-fleur-255> [consulté le 30 mai 2024].

⁷⁶² BŒUF J.-L., « Les mutations du rôle de l'État dans le développement des territoires », *Pouvoirs Locaux*, n° 91, 2011, pp. 76-86.

« L'identité de la France territoriale à l'heure des réformes⁷⁶³ »

La France est-elle un être géographique s'interroge Paul Vidal de la Blache en 1903, dans le tableau de la géographie de la France ? Plus d'un siècle après, cette question garde toute son actualité, alors que le projet de loi portant « décentralisation et réforme de l'action publique » arrive au Parlement en ce printemps 2013. Dans cette contribution, l'auteur replace dans la longue durée, chère à l'école des Annales de Marc Bloch, ces questions de métropolisation et de régionalisation, en montrant le passage progressif du modèle « communal-départemental » emblème de la France napoléonienne et de la III^e République à ce modèle, toujours en gestation, de la régionalisation et de la métropolisation. Mais, à la différence de son modèle historique, statique et unitaire, celui qui se dessine aujourd'hui n'est ni stabilisé ni uniforme. Il est en somme à l'image de notre société : fluctuant, contestataire, libéral mais sous le regard « bienveillant » de l'État et – surtout – à la recherche de sens.

« L'aménagement du territoire aujourd'hui⁷⁶⁴ »

Un récit d'anticipation pour percevoir les tendances de l'aménagement du territoire... Le 14 juillet 2025, dans une France territoriale renouvelée, simplifiée et « moderne », le président de la République, élu en 2022, souhaite organiser un grand rassemblement festif de la nation. Mais en raison d'une gigantesque panne des réseaux informatiques,

⁷⁶³ BŒUF J.-L., « L'identité de la France territoriale à l'heure des réformes, *Pouvoirs Locaux*, n° 96, 2013, pp. 66-73.

⁷⁶⁴ BŒUF J.-L., « L'aménagement du territoire aujourd'hui », *Inflexions*, 2015, vol.30 n° 3. p. 57-65. En ligne : <https://www.cairn.info/revue-inflexions-2015-3-page-57.htm> [consulté le 11 mai 2024].

comment adresser cette invitation aux citoyens et autres forces vives du pays ? En effet, le département a disparu sous les coups de boutoir des années 2010 – toute référence à cette ancienne collectivité est strictement interdite par la loi. Et depuis les regroupements par « pôles », le courrier n'est plus distribué régulièrement par La Poste, ni très précisément d'ailleurs. Des manifestations contre les transferts massifs de données ont débouché sur une désobéissance citoyenne ; l'identification du numéro de sécurité sociale n'est plus assurée au niveau local et cela a généré des fraudes massives à l'identité ; les préfets ne sont plus identifiés à un territoire mais à une « zone ».

« Le rural en France : mythes, enjeux, débats⁷⁶⁵ »

La France vit sur le mythe de la ruralité. Cette contribution insiste sur le lien entre mémoire et histoire, pour montrer que la vision du monde rural est largement empreinte d'un imaginaire collectif mis en exergue par les historiens de la Nouvelle histoire. La polysémie du mot rural brouille les repères. En effet, de zonages en (re)définitions de l'espace rural, les définitions s'entremêlent. Alors que les politiques nationales se traduisent aujourd'hui davantage par l'édiction de normes nouvelles que par du « faire », les hésitations sémantiques du mot « rural » se retrouvent dans l'action publique. Tout se passe comme si l'emploi du mot au pluriel masquait la faiblesse des moyens financiers consacrés. Dans ces conditions, les moyens d'agir pour demain sont à rechercher dans ce lien qui unit le rural au service public, un autre mythe français,

⁷⁶⁵ BŒUF J.-L., « Le rural en France : mythes, enjeux, débats », *Pouvoirs Locaux*, n° 108, 2016, pp. 72-79.

En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/le-rural-en-france-mythes-enjeux-debats-2568> [consulté le 14 mai 2024].

avec par exemple les communes nouvelles, la fin de la clause générale de compétence et les services publics en milieu rural.

Les très riches heures des territoires⁷⁶⁶

Faisant référence à la longue histoire de l'espace français, ce livre décline et analyse les évolutions territoriales en cours d'une année mouvementée, dont le dénominateur commun serait la citoyenneté dans les territoires : application de la loi MAPTAM, lecture de la loi NOTRe, essor des communes nouvelles, nationalisation de la taxe d'habitation, évolution du rôle des grandes associations d'élus. La longue durée s'impose pour une lecture actuelle des mouvements dans les territoires.

⁷⁶⁶ BŒUF J.-L., *Les très riches heures des territoires*, Paris, éditions Population et avenir, 2018, 168 p.

Annexe 1.1.3. Les finances locales

Publication principale : « Apprendre à construire les budgets de demain⁷⁶⁷ »

Le constat d'ensemble, posé en 2014, est sévère. Au niveau macro-économique, les finances publiques françaises ne peuvent continuer sur leur trajectoire actuelle d'augmentation sans fin et sans réelle maîtrise des déficits annuels. La nécessité de contenir les déficits publics impose une baisse des interventions. Dans cet ensemble public, les collectivités territoriales ne sauraient rester à l'écart et doivent cesser de s'opposer à l'État. Dans ces conditions, comment mettre en œuvre concrètement une approche budgétaire renouvelée au niveau d'un territoire local qui représente financièrement environ un pour mille des budgets locaux, pour construire les prochains exercices budgétaires locaux ? Cet article met en perspective un exemple concret, celui de la ville et de la communauté d'agglomération de Quimper, pour la préparation des futurs exercices budgétaires de la mandature 2014-2020. Il s'agit de se placer résolument dans une logique de l'anticipation.

⁷⁶⁷ BŒUF J.-L., « En finir avec le leitmotiv du manque de moyens et apprendre à construire les budgets de demain », *Pouvoirs Locaux*, n° 102, 2014, pp.50-60.
En ligne : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/en-finir-avec-le-leitmotiv-du-manque-de-moyens-et-apprendre-a-construire-les-budgets-de-demain-1189> [consulté le 20 mai 2024].

Autres publications

« Les finances locales⁷⁶⁸ »

Quelles sont les ressources dont disposent les collectivités territoriales aujourd'hui et quels usages font-elles de ces moyens financiers ? La fiscalité locale a connu une forte progression jusqu'aux années récentes. En matière de dépenses, il convient de souligner le rôle majeur du secteur public local dans les investissements réalisés en France.

« L'autonomie financière des collectivités territoriales existe-telle⁷⁶⁹ ? »

On n'aura jamais autant parlé de l'autonomie financière des collectivités. Elle n'aura jamais été aussi irréaliste. Son futur semble être son passé. Mythe fondateur de la décentralisation dite « moderne », elle apparaît aujourd'hui dépassée avant même d'avoir été vraiment tentée. Une certitude autant qu'un souhait : un cadre législatif stable, une répartition claire des compétences ainsi qu'une affectation équilibrée des moyens contribueraient à poser la question de l'autonomie des collectivités territoriales en termes apaisés.

⁷⁶⁸ BŒUF J.-L., « Les finances locales », *Cahiers français*, n°293, Paris, La Documentation française 1999, pp. 47-58.

⁷⁶⁹ BŒUF J.-L., « L'autonomie financière des collectivités territoriales existe-telle ? », *Gestion et finances publiques*, n° 11, 2009, pp. 5-10.

« Trois propositions pour une meilleure gestion de la dette locale⁷⁷⁰ »

La question de la dette des collectivités territoriales est corrélée à la situation d'endettement massif au niveau national et doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble, dans laquelle les collectivités ont une part de responsabilité. Mais le sujet de l'encadrement de la dette locale demeure très sensible, malgré la crise des emprunts structurés de 2008.

« Taxe professionnelle et finances locales : vers une réforme globale⁷⁷¹ ? »

La fiscalité locale est par essence sujette à polémiques par sa complexité et son manque de lisibilité. L'enchevêtrement des impôts et des niveaux de perception rend toute réforme difficile à mener. Pendant longtemps, la taxe professionnelle a constitué un véritable point de fixation. Le remplacement de cette taxe par la contribution économique territoriale (CET) a été considéré comme un soulagement par les entreprises mais comme un risque pour les collectivités. Cet article propose un scénario de rupture, en s'appuyant sur la suppression de la fiscalité locale pour le contribuable afin de la remplacer par des recettes de fiscalité nationale.

⁷⁷⁰ BŒUF J.-L., DUSSOUBS E., « Trois propositions pour une meilleure gestion de la dette locale », Institut Montaigne, 2011.

⁷⁷¹ BŒUF J.-L., TEBOUL P., Taxe professionnelle et finances locales : vers une réforme globale ? *LeMonde.fr*, 29 oct. 2012. En ligne : Taxe professionnelle et finances locales : vers une réforme globale ? (lemonde.fr)

« Les communes, départements et régions sont soumis à des normes qui se rapprochent de celles du secteur privé et sont sous le contrôle de l'électeur⁷⁷² »

En réponse aux critiques de la chercheuse en management Marie Caussimont, cette tribune porte sur les supposées dérives budgétaires des collectivités territoriales. Aujourd'hui, le « collectivités-bashing » est à la mode, alimenté par des propos comme ceux qui expliquent que « l'absence de certification des comptes des collectivités permettrait de dissimuler de nombreuses dérives comptables ». Des poncifs ponctuent aussi ces assertions au moyen d'expressions telles que « le plus souvent » ou « certaines collectivités » et sont loin d'une démonstration rigoureuse. Dans cette dénonciation de la gestion des collectivités territoriales, on peut déplorer qu'à aucun moment des exemples précis autres qu'anecdotiques, portant sur « les stocks de fioul » et les « *pièces détachées* » de services techniques, viennent appuyer le raisonnement. N'oublions pas que la certification des comptes n'est pas l'alpha et l'oméga d'une gestion rigoureuse. Il suffit pour cela de se souvenir du scandale, international, lié aux dérives d'un cabinet d'audit et de certification, en 2001.

⁷⁷² BŒUF J.-L., « Les communes, départements et régions sont soumis à des normes qui se rapprochent de celles du secteur privé et sont sous le contrôle de l'électeur », *lemonde.fr*, 22 septembre 2024.

Annexe 1.1.4. Le Tour de France cycliste

*Publication principale : La République du Tour de France*⁷⁷³

Depuis sa création en 1903, l'histoire du Tour de France se superpose avec celle de la France. Entreprise d'éducation nationale et républicaine, le Tour a contribué à unifier la France, en conjuguant la diversité des régions dans un même ensemble géographique. Véritable projet politique et patriotique, son fondateur choisit très vite des villes-étapes rendant visible une France harmonieuse, aux frontières naturelles. Le modèle de la III^e République va ainsi épouser l'ambition du fondateur du Tour de France, des années 1900 à la Seconde Guerre mondiale. Après la Libération, l'âge d'or de l'aménagement du territoire à la française va trouver dans le Tour de France un terrain d'illustration concret, jusqu'aux années 1980. En crise, l'aménagement du territoire a dû se renouveler et prendre en compte les demandes des terroirs, les contraintes européennes et de la mondialisation : sur le terrain, le Tour de France va s'adapter à ces évolutions structurelles, des années 1990 à nos jours. La publication de cet ouvrage a donné lieu à des articles et interviews, et notamment à *Libération* (6 juillet 2003), *Le Parisien* (5 juillet 2003), *Le Nouvel Obs* (juin 2003), *Lire* (mai 2003), *Livres hebdo* (mai 2003).

⁷⁷³ BOEUF, J.-L. et LEONARD Y., *La République du Tour de France*, Paris. Seuil. 2003.

Autres publications

« Le Tour de France et ses mythes⁷⁷⁴ »

La France affectionne les commémorations. Ainsi, le Tour de France fête en 1993 son quatre-vingt-dixième anniversaire. Course cycliste mythique, elle permet de s'interroger sur une matière à la frontière de l'imaginaire et du réel, du sacré et du profane. Analyser le Tour en tant que mythe conduit à voir dans cette épreuve une fiction, un système explicatif et un message mobilisateur.

Tour de France, en route vers le centenaire⁷⁷⁵

En 1999, le Tour de France cycliste filait sur ses cent ans. Chaque été, des millions de spectateurs et de passionnés se massent au bord des routes pour assister au passage de la Grande Boucle. Le Tour de France ne relève pas uniquement du domaine sportif car il mêle intimement l'histoire et la géographie, et fait visiter l'Hexagone chaque été. Il fabrique des héros tout en étant le témoin de drames. Il défie le temps, fonctionne comme un véritable mythe, renvoie à certains comportements sociaux et contient même un message politique où le nationalisme trouve un écho alors que les collectivités territoriales mettent en valeur leur image à l'occasion de son passage.

⁷⁷⁴ BŒUF J.-L., « Le Tour de France et ses mythes », *Regards sur l'actualité*, n°192, La Documentation française, 1993.

⁷⁷⁵ BŒUF J.-L., *Tour de France, en Route vers le centenaire*, Rennes, Ouest-France éditions, 1999, 166 p.

« Les forçats du Tour de France⁷⁷⁶ »

L'ambition des promoteurs de Tour de France, en 1903, est d'apprendre la géographie et l'amour de la France aux Français. Depuis un siècle, la magie du Tour de France ne s'est pas démentie. Le Tour épouse d'abord les contours d'une France provinciale. Après la Seconde Guerre mondiale, il se frotte à la modernité. Médiatisé grâce à la télévision, le Tour s'ouvre sur l'Europe et le monde, attirant un nombre toujours plus grand de coureurs étrangers.

Les France du Tour. Parcours et villes étapes de la Grande Boucle⁷⁷⁷

La France est-elle un être géographique ? s'interroge Paul Vidal de la Blache en ouverture de son Tableau de la géographie de la France en 1903, l'année même où s'élancent pour la première fois les coureurs du Tour de France. Comme tout rite, le Tour de France a besoin de lieux d'exercice. Ces lieux jalonnent la route, chaque été, lieux dans le choix desquels, chaque année, les élus s'impliquent. Le Tour de France abolit les distances, joue avec les provinces et leurs frontières, intègre la décentralisation au fil de son histoire.

⁷⁷⁶ BOEUF, J.-L. et LEONARD Y., « Les forçats du Tour de France », *L'Histoire*, n°277, 2003. En ligne : <https://www.lhistoire.fr/les-for%C3%A7ats-du-tour-de-france> [consulté le 30 mai 2024].

⁷⁷⁷ BŒUF J.-L. et LEONARD Y., *Les France du Tour. Parcours et villes étapes de la Grande Boucle*, Paris, Imprimerie Nationale, 2003,

Tour de France et collectivités territoriales⁷⁷⁸

Comment cette épreuve cycliste, née avec la Belle Époque, a-t-elle pu s'installer mais surtout perdurer dans une France passée en un peu plus d'un siècle de la République naissante à la France décentralisée, en traversant deux guerres mondiales, et en résistant aux affres du dopage ? L'approche développée ici se veut résolument tournée vers les terroirs et la vie locale, vers les territoires et les élus locaux, en démontrant cet ancrage de la Grande Boucle dans la République décentralisée.

Une certaine idée du Tour de France⁷⁷⁹

Interview à l'occasion du Tour de France, dont les dates de l'édition 2020 ont été exceptionnellement décalées, en raison de la pandémie de covid-19.

⁷⁷⁸ BŒUF J.-L., « Tour de France et collectivités territoriales », *Pouvoirs Locaux*, n° 97, 2013.

⁷⁷⁹ FORRAY J.-B., « Jean-Luc Bœuf : une certaine idée du Tour de France », *La gazette des communes*, 24 août 2020. Une certaine idée du Tour de France (lagazettedescommunes.com)

Annexe 1.2. Les activités d'enseignement

Enseignant régulier à l'Institut d'études politiques de Paris de 1997 à 2015 et occasionnel depuis lors.

Intervenant ponctuel à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris de 1997 à 2000, j'ai ensuite animé un enseignement semestriel durant quinze ans, portant prioritairement sur l'administration et la gestion territoriale. La partie relative à la norme des collectivités territoriales y a toujours occupé une place significative, et notamment dans les années 2002-2009. J'ai participé à la création du mastère spécialisé dans les affaires territoriales, au tournant des années 2010. J'ai également, à cette époque, pris part aux réflexions conduites par la direction de l'Institut d'études politiques de Paris sur les conventions avec les lycées situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP). Depuis 2017, j'interviens régulièrement à l'Institut d'études politiques de Paris, chaque année, au titre de la formation continue, principalement sur les pratiques professionnelles en vigueur dans les collectivités territoriales. En 2004, j'ai reçu le prix annuel des maîtres de conférences pour la publication en 2003, avec Yves Léonard, du livre *La République du Tour de France*.

Intervenant auprès du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), d'autres organismes, et membres de jurys de concours et examens professionnels de 1994 à 2017.

De 1994 à 2015, je suis intervenu régulièrement dans les formations délivrées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment en finances et pour faire partager les pratiques professionnelles, que ce soit dans les ex-ENACT (écoles nationales d'application des cadres territoriaux), devenues INSET (Institut national spécialisé d'études territoriales) ou dans les délégations régionales du CNFPT.

J'ai été membre de jurys de concours : administrateurs territorial, attaché territorial, rédacteur territorial. Je suis intervenu à l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et à l'Ecole nationale d'administration (ENA).

Intervenant depuis 2011 à l'Académie militaire de la Gendarmerie Nationale (AMGN), qui a remplacé l'Ecole des officiers de la Gendarmerie nationale (EOGN).

Interventions dans les formations des différents échelons de territoriaux avant les prises de poste de commandants de brigades, de compagnies, de groupements, de régions.

Activités au sein de la réserve opérationnelle de la Gendarmerie nationale

Réserviste opérationnel de l'Armée de Terre et breveté de l'école supérieure des officiers de réserve spécialistes d'État-major (ESORSEM) en 1995, j'ai servi dans la réserve citoyenne, notamment auprès du général, commandant l'État-major de force n° 1, à Besançon avec des interventions dans le cadre des journées d'appel de préparation à la défense (JAPD). Après avoir été auditeur de la 59ème session nationale de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en 2006-2007, j'ai intégré la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale. Les travaux ont porté notamment sur l'appui à la définition de la stratégie de la Gendarmerie Nationale dans son rapport aux territoires. En effet, l'évolution des collectivités territoriales, dont les métropoles, dans leurs relations avec l'État et de leurs conséquences potentielles pour cette institution, avec une volonté d'anticipation de son positionnement dans les territoires, notamment vis-à-vis de l'intercommunalité et des régions. Deux illustrations principales de l'activité sont proposées :

- D'une part, la rédaction en 2019-20 d'un rapport pour le centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN), portant sur les leviers d'action des conseillers aux affaires métropolitaines (CAM). En 2018, la gendarmerie a déployé des conseillers aux affaires métropolitaines, positionnés auprès des commandants de région (CDR), pour développer sa visibilité et son offre de service. Le retour d'expérience d'activité des CAM indique qu'ils

conduisent leur action dans un contexte institutionnel, politique et géographique spécifique à chaque métropole, et devant être identifié par les interlocuteurs politiques. Dans ces conditions, les premiers enseignements de l'expérience s'apparentent davantage à du sur-mesure qu'à du prêt-à-porter, en apportant une vision sur le développement d'une offre territoriale de sécurité. Une approche renouvelée de la relation aux territoires se dessine, avec une critique du modèle métropolitain, accentuée par la crise des gilets jaunes, et la demande d'une place plus importante (re)donnée aux autres territoires. De nouvelles opportunités de développement de l'offre territoriale de la gendarmerie permettraient de faire évoluer le dispositif des conseillers aux affaires métropolitaines, en conseillers aux affaires territoriales.

- D'autre part, la rédaction d'un vade-mecum intitulé « Répondre présent dans les territoires » à destination des échelons territoriaux de commandement. Ce vade-mecum sert de guide à l'ensemble des formations des officiers de gendarmerie. Fruit de son histoire et au travers de son maillage, la gendarmerie nationale est ancrée au cœur des territoires. Face aux mutations institutionnelles, issues des vagues de décentralisation depuis 1982, la présence de la gendarmerie auprès des élus locaux est une constante à consolider. Au niveau local, les commandants de région et de groupement font face à des expressions très différentes de la part des élus sur la réforme des territoires. Cette vision permet aux échelons territoriaux de commandement d'approfondir la connaissance des principales compétences des échelons des collectivités ainsi que des enjeux principaux de leurs relations avec l'État dans les territoires.

Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir

L'idée de région s'est révélée au fil de l'histoire d'une grande plasticité. Sa conception pragmatique tournée vers le développement économique lui a permis, en un peu moins d'un siècle, de se doter d'un véritable pouvoir réglementaire. Et si sous la Cinquième République, les domaines de la loi et du règlement ne respectent pas une frontière idéale et rigide, les deux normes sont autant inégales qu'enchevêtrées. Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales, dont les régions, est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes puisque les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome. Ce pouvoir réglementaire est trop souvent méconnu de nos jours. Il est cependant fortement utilisé, depuis la montée en puissance financière des régions. Que seraient en effet aujourd'hui les transports de voyageurs, des lignes régionales des transports express régionaux (TER) aux lignes à grande vitesse (LGV) sans les décisions – aux conséquences financières lourdes – prises par les régions ? Aujourd'hui, période marquée par la réforme territoriale devant conduire aux conseillers territoriaux, se pose naturellement la question d'aller plus loin. Faut-il doter les régions d'un « véritable » pouvoir réglementaire ? Et s'il est donné une réponse positive à cette question, celui-ci doit-il devenir autonome ou rester dérivé ? Doit-il se résumer au strict champ de compétences actuel des régions ou bien peut-il être élargi à d'autres domaines ?

Trois scénarii se dessinent quant à l'évolution de ce pouvoir réglementaire des régions :

- le scénario de la « dilatation » : c'est celui du fil de l'eau ;
- le scénario de la « fragmentation » : c'est celui de l'accompagnement ;
- le scénario de la « différenciation » : c'est celui de l'audace.

Comprendre, vouloir, agir

1929. Les conséquences dramatiques sur l'économie française de la crise économique puis de la grande dépression qui s'ensuit débouchent sur une efflorescence intellectuelle, dont l'activation emblématique du groupe « X-Crise » animé par des polytechniciens, de toutes tendances politiques. Leur idée est simple : il faut désormais faire appel à des leviers d'intervention différents de ceux utilisés jusqu'ici, et notamment en confiant à des « régions » – sous la houlette d'entrepreneurs – une capacité d'intervention, dans la droite ligne de ce que proposa Etienne Clémentel en 1917 dans sa volonté de découpage du territoire français en régions.

2009. Après la crise financière de l'automne 2008, en plein cœur de la crise économique, et alors que l'économie française connaît sa troisième année depuis 1945 de baisse absolue de la richesse nationale mesurée par le PIB, l'intervention financièrement conséquente de la « région » Poitou-Charentes pour permettre à un équipementier automobile de sauver plusieurs centaines d'emplois, dans le cadre

du plan de rachat proposé par une entreprise, illustre concrètement la production « réglementaire » actuelle – et renouvelée – des collectivités locales régionales.

2010. Les élections régionales viennent d'avoir lieu en France, pour la cinquième fois au suffrage universel direct, en un peu plus d'une vingtaine d'années. Ce nouveau mandat des conseillers régionaux sera marqué par la réforme territoriale, avant la mise en œuvre prévue des conseillers territoriaux. Et, à de rares exceptions, les poids lourds politiques nationaux – de droite comme de gauche – n'ont pas marqué de leur empreinte la conquête de ces institutions. Elle est donc bien loin l'année 1986 où les Edgar Faure, Olivier Guichard, Jacques Chaban-Delmas, Valéry Giscard d'Estaing, tentaient leur chance ; ou bien l'année 2004 qui vit les Ségolène Royal, Raymond Forni, Adrien Zeller, être portés à la présidence de ces régions.

Dans la tradition historique, politique, institutionnelle et administrative française, la question de la « production » de la norme est centrale. Au-delà de la loi, « expression de la volonté générale », selon l'ex-

par
JEAN-LUC BŒUF

Dossier

pression consacrée par l'école du droit public français, cette norme se concrétise par des décisions qui sont l'illustration du pouvoir réglementaire. En rappelant que « règlement » vient du latin *regula*, qui signifie la règle, il définit les actes pris par une autorité publique autre que le Parlement, établissant ainsi des prescriptions ayant valeur de droit, selon une première approche.

S'interroger sur le pouvoir réglementaire des régions, c'est s'interroger sur une matière au croisement du passé, du présent et de l'avenir : du passé, par les provinces, à travers l'exemple des Parlements sous l'Ancien Régime qui produisaient de la décision ; du présent, par la prise en compte des modifications législatives récentes, notamment dans le cadre de l'application de la loi du 13 août 2004, appelée – improprement – acte II de la décentralisation et de

l'avenir, en référence à l'Europe, à la nécessaire comparaison européenne et à ce que les régions pourraient ou voudraient devenir : un laboratoire ? Des précurseurs ? Et d'obtenir ainsi la reconnaissance d'une consécration dans la capacité à « produire » de la norme. Poser ainsi la problématique, c'est chercher à vouloir adopter un point de vue historique, comparatif, prospectif et, si possible, résolument innovant.

“Dans la tradition historique, la question de la « production » de la norme est centrale.”

Au sens large, d'ailleurs, les régions disposent et exercent déjà un pouvoir réglementaire. Quel est-il réellement ? Comment s'exerce-t-il ? Dans quelles limites et avec quels contrôles ? Concrètement, les « arrêtés » pris par les régions existent en nombre particulièrement important, et les chiffres donnent à proprement parler le tournis : car c'est en effet en centaines de milliers que se compte le nombre d'actes réglementaires pris chaque année par les régions. Qu'il s'agisse de l'attribution d'une subvention à une association, du financement d'un plan de formation, de l'ouverture d'une section d'apprentissage, de la création d'une desserte ferroviaire supplémentaire, d'un avancement d'échelon d'un fonctionnaire : toutes ces décisions sont des actes réglementaires. Que ces décisions soient « placardées », comme avant-hier, « proclamées », comme hier, « transmises », comme aujourd'hui, et « portées à connaissance » par voie électronique, demain dans leur intégralité, elles sont publiques et le citoyen doit pouvoir les connaître.

Le pouvoir réglementaire peut être autonome, comme dans le cadre de l'Etat, ou dérivé, lorsqu'il est autorisé par la loi. Se pose alors la question de la place des actes ainsi posés dans la hiérarchie des normes. En effet, au sein de la catégorie des actes réglementaires, tous les actes ainsi pris n'ont pas la même valeur. Et il n'est pas rare de voir un simple acte réglementaire de l'Etat contrarier une mesure prise

par les régions ! Dit autrement, entre un acte non législatif pris par l'Etat et un acte réglementaire pris par une collectivité, une région ici, comment cela fonctionne-t-il concrètement, non pas tant en termes de primauté que de reconnaissance et d'effectivité ?

Ce pouvoir réglementaire – sous-entendu autonome – peut également être revendiqué. L'exemple des collectivités d'Outre-mer est ici révélateur. Il peut être « octroyé » – un peu à la façon de la charte de 1814 ! – à l'issue d'un long combat ou d'une longue période. C'est la Corse qui servira de référence ici. Le pouvoir « réglementaire » des régions ne peut se concevoir, se comprendre et s'interpréter sans une connotation économique, même au sens le plus large du terme. La production normative des collectivités territoriales existe déjà *de facto* avant même peut-être une consécration de jure.

Un simple « document » rédigé par les services de l'Etat peut produire des effets sur près de deux siècles sans qu'il n'ait jamais figuré à une quelconque place dans la hiérarchie des normes, même s'il est transformé en loi un peu plus tard ! Pour prendre un exemple concret dans le domaine des transports, ce que l'on appelle « l'étoile de Legrand » a finalement produit plus de normes que bien des textes de lois. Il s'agit du schéma tracé par l'ingénieur en chef Legrand qui proposait de construire le réseau ferroviaire en étoile autour de Paris, à l'aube du Second Empire.

Dans la longue tradition administrative française, et à l'issue d'une longue période de lente montée en puissance, le pouvoir réglementaire régional existe depuis longtemps, sous une forme et des modalités beaucoup plus larges qu'un simple premier coup d'œil laisserait apparaître. Dans nos sociétés ouvertes, désenchantées, désacralisées, quel sens cela a-t-il aujourd'hui de parler de « pouvoir réglementaire » ? Deux questions sont essentielles : Quelle est la position du contribuable – usager – citoyen – électeur et comment l'acte de décision se pratique-t-il aujourd'hui dans les régions ? Ce pouvoir réglementaire aurait besoin aujourd'hui de se renforcer, à tout le moins de se clarifier. Avant d'envisager une modification constitutionnelle, la voie de l'expérimentation peut être largement mobilisée, de même que, exemples européens à l'appui, il pourra être démontré que le modèle français régional pourrait, tout au moins en partie, s'en inspirer.

En portant un regard sur les élections régionales qui se sont déroulées depuis la mise en place de l'élection au suffrage direct des conseillers régionaux, le rapport des régions à la production normative est particulièrement éclairant. En 1986, pour le baptême du feu des régions, leur légitimité nouvelle ne leur permet pas encore de produire des décisions « autonomes ». Elles utilisent le pouvoir réglementaire pour se voir reconnaître une légitimité – enfin le croient-elles – de la part des autres collectivités. En 1992, toutes les régions de



Crédit photo : Alain Kermarrec / CESR IDF

La caractéristique commune des élections régionales serait un enjeu politique national fort qui s'efface toutefois très vite, une fois l'échéance passée. Ce postulat s'est vérifié à chaque scrutin depuis 1986 et, à cet égard, 2010 n'a pas échappé à cette règle.

métropole sont à droite sauf les régions Limousin (gauche) et Nord-Pas-de-Calais (verts). Le contexte de Maastricht et la préparation de la monnaie unique permet aux régions de se positionner dans la production normative en cofinçant des programmes européens. En 1998, l'hypothèque du Front National nécessite le vote d'une loi spécifique en janvier 1999, que l'on qualifiera de « 49-3 régional », pour pouvoir faire voter le budget – acte réglementaire fondamental s'il en est – y compris en l'absence de majorité. En 2004, toutes les régions de métropole se retrouvent à gauche, sauf l'Alsace. La finalisation du projet de loi proposé par Jean-Pierre Raffarin va s'infléchir dans un sens beaucoup moins favorable aux régions. Et seule une lecture historique permet de sortir des contingences partisanes.

La caractéristique commune des élections régionales serait un enjeu politique national fort qui s'efface toutefois très vite, une fois l'échéance passée. Ce postulat s'est vérifié à chaque scrutin depuis 1986 et, à cet égard, 2010 n'a pas échappé à cette règle.

L'octroi d'un véritable pouvoir réglementaire aux régions françaises serait-il à considérer aujourd'hui comme l'acte ultime de la décentralisation régionale ? Trois idées sont proposées ici, sous la forme du triptyque : comprendre, vouloir, agir.

Comprendre. Dans la longue tradition administrative française, le pouvoir réglementaire des régions est à replacer dans le contexte du difficile aboutissement de « l'idée régionale ». Ce sera la première partie.

Vouloir. La lente construction de la légitimité des régions s'est opérée par l'exercice d'un pouvoir réglementaire qui s'est progressivement étendu. Ce sera la deuxième partie.

Agir. Trois scénarii sont envisageables pour faire évoluer, demain, le pouvoir réglementaire des régions : le scénario de la dilatation, c'est celui du fil de l'eau ; le scénario de la fragmentation, c'est celui de l'accompagnement et le scénario de la différenciation, c'est celui de l'audace. Pour ce qui est des modalités d'accompagnement, diverses voies sont à explorer. Ce sera l'objet de la troisième partie.

Le pouvoir réglementaire des régions françaises dans le contexte du lent et difficile aboutissement de « l'idée régionale »

Les Provinces : un mélange d'autoritarisme centralisateur et de pragmatisme

Le rapport de la monarchie absolue aux « provinces » est celui d'un pouvoir en construction se défiant des institutions qui peuvent le menacer. Au lendemain de la Fronde, avant la montée sur le trône de Louis XIV, on va assister à un déport du pouvoir des villes vers les assemblées. Un peu plus tard, le nouveau monarque n'aura de cesse de vouloir les contraindre, et les villes qui se sont « illustrées » pendant la Fronde vont faire

l'objet d'une vigilance particulière. De plus, on réduit le rôle des « assemblées générales » et, progressivement, on renforce le pouvoir de l'intendant, ce préfet avant l'heure. On ne convoque plus les assemblées à partir du milieu du XVII^e siècle, successivement le Dauphiné, les états de Normandie, de Basse-Auvergne, du Quercy, d'Alsace et de Franche-Comté. Et dans les provinces qui conservent leurs « états », une décision de Louis XIV interdit de faire opposition devant les parlements à l'enregistrement des édits et ordonnances. On est donc très loin de l'absolutisme des provinces de l'Ancien Régime.

Les tentatives de réforme territoriale de la fin du règne de Louis XV et de celui de Louis XVI ne changeront pas l'essentiel : Dupont de Nemours, sous l'inspiration de Turgot, propose de nouvelles institutions représentatives dont les plus importantes se verraient confier un véritable pouvoir de décision. Necker échouera dans sa proposition « d'expérience administrative », en Berry et en Guyenne. Elle aurait consisté à réduire le rôle des intendants au profit d'une assemblée représentative chargée de prendre les décisions dans les domaines des finances, de l'entretien des « grands chemins » et du financement des ateliers de charité. Cette « expérimentation » avant l'heure tourna court et fut la cible des critiques de toute part.

Du modèle républicain aux régions Clémentel : sortir l'idée régionale de l'ostracisme

En laissant de côté la Révolution, l'esprit républicain a été, au XIX^e siècle, particulièrement rétif à cette émergence d'un quelconque pouvoir régional. L'échelon régional cadre en effet si mal avec l'esprit républicain ! Et le débat ne date pas d'hier. Il couve depuis la Révolution : « 80 petits roquets plutôt que 15 gros chiens-loups » proclament les révolutionnaires, soucieux de briser ce cadre des « provinces », pour en finir avec l'influence et les prétentions des oligarchies nobiliaires.

La victoire *in fine* de la révolution jacobine consacre le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République, laquelle ne saurait concevoir qu'une source du pouvoir autre soit tolérée, et encore moins encouragée.

L'équipollence entre la source du pouvoir et sa traduction – réglementaire ou législative – est ainsi parfaitement réalisée. Ce face-à-face des Montagnards et des Girondins a ainsi tourné à l'avantage des premiers, qui pensent avoir terrassé « l'hydre du fédéralisme ». Dès le milieu du XIX^e siècle cependant, l'éveil des consciences identitaires débouche sur le(s) mouvement(s) de revendication(s) régionale(s). Ces derniers sont avant tout d'essence littéraire et linguistique et ne se posent pas immédiatement en termes

de revendication d'un quelconque pouvoir réglementaire. Néanmoins le Félibrige ne peut se réduire à un simple mouvement littéraire car il apporte son soutien à la création de la Fédération régionale de France, issue du proudhonien Charles Brun. De l'autre côté de l'échiquier politique, Maurice Barrès, dans ses notes sur les idées fédéralistes, en 1895, rêve de regroupement politique et de doter la région d'un pouvoir de décision.

Quant au modèle républicain, incarné par le parti radical, structuré à partir de 1901, il repousse jusqu'à l'idée même de région, identifiée aussi bien aux fédéralistes qu'aux royalistes. La consolidation du couple commune-département permet à l'Etat central, par le biais de ses « empereurs au petit pied » que sont les préfets, de contrôler toute velléité autonomiste ou revendicatrice.

Le lent glissement, plutôt qu'une réelle révolution, viendra des conséquences de la Première guerre mondiale, avec une filiation qui court d'Etienne Clémentel à Jean Monnet. Elle conduira aux riches heures de la « planification à la française », au sortir de la Seconde guerre mondiale. Le portrait d'Etienne Clémentel ne manque pas d'étonner. Ami personnel de Claude Monet, exécuteur testamentaire d'Auguste Rodin, il va jouer un rôle fondamental dans l'idée de région, et à travers elle l'idée de confier un pouvoir réglementaire dans le domaine de l'économie. Il va découvrir Jean Monnet en 1915, envoyé à Londres, à la mission française du ravitaillement civil. Etienne Clémentel met sur pied une organisation moderne du patronat : ce sera l'ancêtre du conseil national du patronat français (CNPF), devenu le mouvement des entreprises de France (MEDEF) aujourd'hui. Dix-sept groupements économiques régionaux seront mis sur pied en 1917. Clémentel tente ainsi de fédérer les chambres de commerce, mais sans réel résultat probant.

Une évolution progressive va s'opérer des communes vers les départements puis les régions aujourd'hui. En témoigne notamment la jurisprudence de la Haute Assemblée centrée – et pour cause – vers les communes au début du XX^e siècle. C'est ainsi que l'arrêt du Conseil d'Etat de 1902, commune de Nérès-les-Bains, encadre en le restreignant le pouvoir réglementaire des communes, s'agissant des pouvoirs de police du maire. En 1930, au contraire, l'arrêt de la haute assemblée dit « chambre syndicale de commerce en détail de Nevers » ouvre en quelque sorte la voie à l'intervention économique des collectivités et, plus tard, celle des régions. Mais à travers ces deux exemples, c'est bien du pouvoir réglementaire exercé au niveau local dont il s'agit.

“ La victoire *in fine* de la révolution jacobine consacre le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la République. ”

Du « planisme » à Jean Monnet : faire émerger les régions comme une force économique prenant des décisions concrètes

L'idée même de confier un pouvoir réglementaire, donc de décision, à un niveau infra-étatique est à replacer dans le contexte de l'Entre-deux-guerres, et plus particulièrement de la crise économique des années 1930. La force de la crise remet en question les schémas traditionnels de la pensée économique classique. C'est dans ce contexte que les groupes planistes français voient le jour, avec la revue *Plans*.

On y parle de décentralisation, à réaliser notamment – déjà ! – par la suppression des départements, et l'instauration de régions économiques, animées par un conseil formé sur la double base économique et géographique, et doté d'une autonomie de décision. Ces questions planistes laissent de marbre la S.F.I.O. mais trouvent un écho favorable auprès de la C.G.T.

Le régime de Vichy va donner l'illusion de consacrer la pleine renaissance de l'idée régionale, en confiant à ce niveau un réel pouvoir de décision. Dès l'été 1940, le maréchal Pétain présente sa vision de la nouvelle organisation territoriale, fortement inspirée de la pensée de Charles Maurras. L'ambition est de réaliser la « renaissance provinciale ». Elle se traduit par l'instauration de 18 préfets régionaux. Parmi les trois fonctions principales qui leur sont dévolues, figure l'économie. Cependant, aucune assemblée représentative, même consultative, ne voit le jour pour assister le préfet dans ses prises de décision.

Mais au sortir de la Seconde guerre mondiale, l'idée même de région associée qu'elle est au régime de Vichy, est frappée d'un tel discrédit que d'aucuns le pensent alors définitif. Mais il faudra vite se rendre à l'évidence : les limites quelque peu étroites des départements cadrent mal avec les obligations nouvelles et « ardentes » de la planification « à la française », de l'aménagement du territoire et de la future construction européenne. Et les propositions d'Etienne Clémentel vont trouver une seconde jeunesse avec son disciple Jean Monnet.

Quelques années plus tard, en 1955, l'idée régionale est portée sur les fonds baptismaux par Edgar Faure, à travers les 21 « programmes d'action régionale » élaborés le 30 juin 1955 et qui donneront lentement naissance aux régions métropolitaines telles que nous les connaissons aujourd'hui, après que la Corse aura été détachée de la région P.A.C.A. en 1975. 21 circonscriptions d'action régionale sont délimitées. Les programmes d'action régionale, élaborés par Pierre Pflimlin, ministre de l'économie d'Edgar Faure, se traduisent par un pouvoir réglementaire – dévolu à l'Etat – qui institue des primes d'équipement pour encourager l'industrialisation et la modernisation de la France. L'installation de l'usine Citroën à

Rennes dans les années 1960, puis de l'usine Ford à Bordeaux dans les années 1970, en constitueront les aboutissements les plus emblématiques. On est encore bien sûr très loin d'un quelconque pouvoir réglementaire attribué à un niveau régional.

De la Constitution, et notamment les articles 34 et 37, à la décentralisation contemporaine

Pendant près de cinquante ans, l'enracinement constitutionnel des collectivités territoriales fut restreint. L'article 34 incluait dans le domaine de la loi « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». L'article 72 confiait à la loi la création d'une autre collectivité territoriale. Quant au pouvoir réglementaire, le champ couvert par l'article 37 faisait la part très belle à l'Etat, même après avoir décentralisé !

Il est important d'évoquer le discours de Lyon du général de Gaulle au cours duquel, le 24 mars 1968, il en appelle au développement des « activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de [la] puissance économique de demain ». On ne reviendra pas sur le référendum du 27 avril 1969 sur la régionalisation et le Sénat, où les Français ont, en fait, répondu ce jour-là à une autre question. Cette réforme visait à conférer une plus grande autonomie aux régions et partant, un véritable pouvoir de décision.

Le paysage institutionnel se présente ainsi de la façon suivante à la fin des années 1970 : des régions considérées sous l'angle économique, et dont les décisions sont prises par l'Etat au niveau national ou au niveau régional dans le cadre des établissements publics régionaux, avec des représentants du monde économique et social présents.

Cette filiation économique se retrouve dans les préoccupations du législateur en 1982-83. Au-delà de l'histoire de la loi du 2 mars 1982, il n'est pas anodin de noter que Gaston Defferre, en tant que maire de Marseille et président de l'établissement public régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur s'est heurté dans les années 1970 au pouvoir régalién étatique. Le contexte est celui de la crise économique des années 1970. Gaston Defferre veut en effet aider l'entreprise Titan-Coder par le biais des aides économiques. L'Etat, qui est l'exécutif de la région, refuse que le maire de Marseille ne s'en occupe. Preuve s'il en est que cette « filiation économique » se retrouve encore une fois dans cette notion de pouvoir réglementaire régional.

Un pouvoir réglementaire régional progressivement étendu

En simplifiant, on pourrait expliquer que la légitimité des régions s'est construite de deux manières, après les lois décentralisatrices de 1982-83, d'une part en participant à des financements de programmes ne

relevant aucunement de leurs compétences dans les années 1980 et, d'autre part, en s'emparant de leurs grandes compétences à partir des années 1990 et dans les années 2000. Ceci est particulièrement visible pour les transports régionaux.

Des décisions de cofinancements en dehors des compétences...

Les cofinancements ont permis aux jeunes collectivités d'intervenir dans les domaines les plus divers afin de « prouver leur utilité » dans les années 1980 (équipements sportifs et culturels, routes départementales...) et de tenter de s'affirmer ainsi face aux autres niveaux de collectivités.

“ Les contrats de plan Etat – régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. ”

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan Etat – régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, de décision et d'aménagement du territoire. Quatre générations se sont succédé de 1984 à 2006, avant que les contrats de projets ne prennent le relais pour la génération 2007-2013. En utilisant la métaphore du « double aveugle », chère aux économistes, on peut affirmer sans détour que les contrats de plan ont permis à l'Etat de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chacun, apparemment, en sortait gagnant : l'Etat, en trouvant des cofinanceurs tout en

gardant dans le même temps son pouvoir de décision ; les régions en se voyant conférer un rôle de pseudo-fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assuraient pas la maîtrise d'ouvrage ; et les autres niveaux de collectivités trouvant là une source complémentaire de financement pour des projets, promis par l'Etat en son temps, et dont la réalisation aurait traîné en longueur en l'absence de participation d'un financeur complémentaire (les régions). De ce fait, les régions se sont placées, d'entrée, en situation d'infériorité, à trois points de vue, financier, de la décision et de la réalisation : financier, tout d'abord, car la part relative de l'Etat est passée de près de 60% de l'ensemble à moins de 40% en quatre générations ; de la stricte décision ensuite, puisqu'au travers des contrats de plan, l'Etat a imposé ses priorités (routes nationales, universités, autant de domaines de compétences relevant de la compétence exclusive de l'Etat), d'autant qu'il se fonde selon les périodes sur ses « priorités », ses « noyaux durs », et qu'il fait jouer habilement la concurrence entre collectivités par une

véritable « mise aux enchères » des projets ; et de la réalisation concrète enfin, pour ce qui a trait à l'impact « politique » et à la visibilité des actions.

Il n'est d'ailleurs pas anodin de remarquer que, sous le strict point de vue juridique, les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties » (sic !) selon l'arrêt de la Haute assemblée de 1996, Association estuaire écologie. Et de s'interroger par conséquent sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par les régions sur des aspects concernant pour certaines plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement dans la première génération de contrats de plan (1984-1988). Cette jurisprudence est encore plus sévère pour les contrats de plan que celle de 1988, relative à l'action engagée par la communauté urbaine de Strasbourg contre l'Etat, après que ce dernier eut décidé d'installer l'anneau européen de rayonnement synchrotron à Grenoble, alors que dans le contrat de plan signé avec la région Alsace, il s'engageait à le construire sur Strasbourg.

Certains régionalistes ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés. Au premier rang desquels figure Olivier Guichard, « père » de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui, en qualité de président de la région Pays-de-la-Loire, refusa d'engager trop avant sa collectivité dans la première génération de contrat de plan, au motif qu'il n'appartenait pas aux régions, jeunes institutions, de financer les actions de l'Etat, sans en tirer le moindre bénéfice politique et de réelle lisibilité pour le citoyen. La conséquence fut dure pour ces régions. En effet, pour les générations suivantes de contrats de plan Etat-régions, le pouvoir central se basa sur le montant des crédits inscrits à la génération précédente.

... aux « arrêtés » pris dans leurs domaines de compétences

Près de trente ans après la loi du 2 mars 1982, les grands domaines de compétences des régions sont les transports régionaux de voyageurs, les lycées, la formation professionnelle et l'apprentissage. Le développement économique et l'aménagement du territoire, s'ils mobilisent fortement les régions, ne représentent qu'une modeste part de leurs budgets.

Pour ce qui est des transports, les régions engagent des investissements lourds, sur le long terme ; qui peuvent avoir des conséquences irréversibles sur l'aménagement urbain. Les décisions en matière de transport relèvent d'un processus de concertation, d'une grande complexité. Elles impliquent une diversité d'acteurs (au nombre desquels les administrations, les élus, les associations, les riverains, les citoyens, les entreprises). Plus qu'une signature, le logo des régions inscrits sur les TER est un symbole. En effet, ces moyens de transport font désormais partie du paysage régional. Depuis plus de dix ans, les

régions n'ont eu de cesse de valoriser ce mode de transport, que ce soit par le subventionnement de lignes déficitaires ou l'amélioration des conditions de voyage (matériel renouvelé, dessertes supplémentaires...). Cette démarche a franchi un nouveau seuil en 2002 depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la régionalisation de la SNCF. Et l'on peut affirmer que la voie expérimentale choisie pour la mise en œuvre de cette compétence a été un succès. La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) décide de la généralisation de l'expérimentation à toutes les régions.

Toutes les modifications, inflexions proposées par les régions se traduisent concrètement à un moment par l'exercice d'un pouvoir réglementaire, visible fortement ou non : elle peut prendre la forme d'un débat en session, d'une décision, d'un arrêté de financement.

Malgré une volonté contrariée en 2004...

Du projet de loi issu du discours prononcé à Rouen le 27 février 2002 par Jacques Chirac, Président sortant et candidat à sa réélection, aux textes adoptés en 2003-2004, il ressort principalement que l'on est très loin tout autant d'un Etat fédéral (chaque région n'a pas sa constitution) que d'un Etat régional au sens espagnol ou italien du terme, puisque les régions ne disposent pas du pouvoir législatif et pourront seulement disposer (comme les autres collectivités) d'un pouvoir d'adaptation des lois dans le cadre de l'expérimentation, par la voie d'actes de valeur réglementaire.

Les élections régionales de 2004 vont entraîner un net ralentissement voire un arrêt des pouvoirs supplémentaires donnés aux régions, non pas en tant que termes de compétences – puisque les régions vont voir leurs effectifs multipliés par sept suite au transfert des agents non enseignants des lycées – que du pouvoir normatif supplémentaire ou originel qui puisse leur être transféré. Il est vrai que les régions ont voulu, l'espace d'un printemps, s'ériger en contre-pouvoir face à l'Etat central, à l'issue du scrutin de 2004 : cet angle d'attaque était voué à l'échec en raison du caractère historique très fort qui s'attache à la conception même de ce que l'Etat est prêt à « accepter » pour les régions et à leur « octroyer ». C'est la raison pour laquelle seule la région Alsace se verra confier d'autres pouvoirs après que la gestion des fonds européens lui eut été confiée. Sur la longue durée cependant, on peut penser que l'exception alsacienne constituera une simple parenthèse partielle. D'ailleurs, la position du gouvernement n'a pas empêché que sur d'autres programmes, des régions se soient vues confier l'autorité de gestion de certains programmes européens.

Dans le cadre du transfert, opéré par la loi du 13 août 2004, des agents non enseignants des collèges et lycées, il est certain – constat pragmatique – que les

régions ont donné le « la », vis-à-vis des autres niveaux de collectivités locales, en particulier les conseils généraux. Cela a été particulièrement visible pour l'attribution des régimes indemnitaires de cette nouvelle catégorie d'agents : les délibérations prises par les régions ont permis, soit une harmonisation avec départements pour les agents non enseignants des collèges, soit une différenciation qui a placé les collectivités en concurrence : dans ce cas, les agents ont eu le choix, une fois passée l'intégration, de demander leur mutation pour la collectivité offrant les meilleures conditions financières.

...les régions produisent de plus en plus de norme(s)

En prenant la compétence des transports, le premier budget des régions désormais en dehors de toute participation à des programmes routiers ou à des constructions de ligne à grande vitesse, il peut être montré que les régions exercent un réel pouvoir quant à la norme. Par exemple, en Franche-Comté, dans la construction de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, le rôle de la région – collectivité locale – est particulièrement éclairant. Il s'agit en l'occurrence du plus gros chantier de génie civil de l'Union européenne des années 2006-2010, à près de 2,5 milliards d'euros, sans compter les plus de 900 millions d'euros de matériel. Lorsque, dans un investissement de ce type, une collectivité locale est appelée à plus de 10% du montant de l'investissement, et que, avec les autres collectivités de sa région, leur participation est sollicitée à hauteur de près de 15 %, la décision que va produire la région est essentielle tant vis-à-vis de l'ensemble du pool des financeurs, que des collectivités infra-régionales, que des citoyens. On est donc bien en présence d'un pouvoir réglementaire puisqu'il aboutit à définir une norme qui, pour n'en être pas forcément formalisée comme telle, va néanmoins produire des effets durant des décennies.

La nécessaire comparaison avec les Etats européens

Sous la Constitution de la Cinquième République, les domaines de la loi et du règlement ne respectent pas une frontière idéale et rigide et les deux normes sont autant inégales qu'enchevêtrées. Consacré par la révision constitutionnelle de 2003, le pouvoir normatif des collectivités territoriales est largement moins étendu que celui de leurs homologues européennes. Les collectivités n'y disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome.

Par des voies assez différentes, d'un pays à l'autre, spécifiées par chaque histoire politique et institutionnelle, la plupart des pays d'Europe se sont engagés

dans des processus convergents qui valorisent les échelles territoriales intermédiaires, en particulier les régions.

- Les constitutions des régimes fédéraux reconnaissent généralement aux Etats fédérés un pouvoir normatif, dans les domaines de compétences non réservés à la Fédération. En Allemagne, les *Länder* peuvent légiférer dans les cas où la constitution ne réserve pas cette prérogative à la fédération.

- Les Etats dits « régionalisés » reconnaissent également un pouvoir normatif à certaines collectivités territoriales.

- en Italie, aux termes de l'article 117 de la loi fondamentale, le pouvoir législatif peut être dévolu aux régions dans toutes les matières qui ne sont pas expressément pas réservées à l'Etat. En outre, si l'Etat dispose du pouvoir réglementaire dans les matières de législation exclusive, il peut néanmoins le déléguer. Et les régions disposent du pouvoir réglementaire dans toutes les autres matières.

- en Espagne, les communes, provinces et communautés autonomes jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres. Aux termes de l'article 150 de la constitution, le Parlement peut attribuer à toutes les communautés autonomes ou à certaines d'entre elles la faculté d'édicter, pour elles-mêmes, des normes législatives dans le cadre des principes, bases et directives fixés par les lois de l'Etat.

- Au Royaume Uni, depuis les lois de dévolution de 1998, dites Scotland Act et Wales Act, les assemblées délibérantes d'Ecosse et du pays de Galles bénéficient de compétences étendues et disposent pour leur exercice, d'un véritable pouvoir législatif pour l'Ecosse et d'un plein pouvoir d'exécution des lois pour le pays de Galles.

Trois scénarii pour faire évoluer le pouvoir réglementaire des régions : le fil de l'eau, l'accompagnement et l'audace

Du côté du pouvoir réglementaire, il convient de s'interroger sur l'apport – encore ? toujours ? – novateur des régions et de la signification que cela aurait de leur confier un pouvoir réglementaire profondément rénové. En prenant les régions comme des têtes de pont, l'avantage à s'intéresser au pouvoir réglementaire serait de le coupler à une pause dans les réformes, du point de vue des compétences. Décréter ce moratoire sur tout nouveau transfert apparaît nécessaire à la « digestion » des derniers transferts de compétences.

On a tendance à opposer la puissance normative de l'Etat à la capacité financière des collectivités locales. La réforme de l'Etat au niveau national se couple aujourd'hui avec une profonde refonte en région.

L'heure est donc propice pour apporter des changements au pouvoir réglementaire des régions, en le renforçant, puis en régulant, à défaut de la juguler, la puissance normative de l'Etat, toujours inflationniste. Trois scénarii sont envisageables pour faire évoluer, demain, le pouvoir réglementaire des régions en France : celui du fil de l'eau (la dilatation), celui de l'accompagnement (la différenciation) et celui de l'audace (la fragmentation). Pour ce qui est des modalités d'accompagnement, diverses voies sont à explorer.

Premier scénario : le fil de l'eau

On considère que ce que réalisent les régions aujourd'hui se traduit déjà par un réel pouvoir réglementaire dérivé et la palette – expérimentations, cofinancements – est utilisée dans son ensemble. Ce scénario aboutit en fait à la dilatation. Pourquoi ce terme ? La dilatation se définit par un gonflement, un grossissement, une augmentation (pathologique) du volume d'un organe sous l'effet de la chaleur. En utilisant cette métaphore médicale, on voit bien ce sur quoi l'on débouche : des régions qui exercent de plus en plus de compétences, au fil des réformes, sans réelle cohérence d'ensemble, mais sans changer strictement rien à l'exercice même de la décision à ses effets, et aux relations avec les autres collectivités.

La « conférence des exécutifs » à travers l'exemple des contrats de projets. En constitue une conséquence indirecte la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a créé une conférence des exécutifs régionaux réunissant, autour du président du conseil régional, les présidents des conseils régionaux et les présidents des communautés d'agglomération. Dans le cadre de la préparation de la génération 2007-2013 des contrats de projets, nombre de régions se sont vues confier par cette conférence des exécutifs le rôle de chef de file des collectivités locales dans la négociation avec l'Etat des projets à inscrire. Belle concrétisation du rôle des régions qui, s'il n'était pas encore normatif au sens strict du terme, les inscrivait néanmoins clairement dans une telle perspective. Sur la base d'un travail commun donc, nombre de régions ont élaboré des stratégies communes de territoires, et pour certaines, à partir de leurs schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (S.R.A.D.D.T.). Elles ont ainsi pu peser de leurs poids face à l'Etat qui trouvait en face de lui les plus grosses collectivités unies, toutes tendances politiques confondues.

A n'être pas suffisamment claires, les réformes proposées ne produisent aucun effet. L'exemple des directives territoriales d'aménagement (DTA) en est l'illustration. Prévu par la loi d'orientation de 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, elles ont sombré dans le plus bel oubli sans aller



Crédit photo : wikipédia commons

Des lois de plus en plus nombreuses et détaillées prennent pied sur les sujets « du moment » : sécurité, solidarité, politique de la ville, aménagement de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que police générale, vocation à agir dans l'intérêt public local notamment. Le risque est que la tendance enclenchée ne s'infléchisse jamais ; cette tendance de l'Etat à étendre son empire sur les compétences des collectivités locales.

jamais formellement au bout de leur concrétisation, se limitant par ailleurs à un nombre restreint de périmètres. La révision constitutionnelle du 26 mars 2003, [et les lois organiques et ordinaires qui ont suivi] placent les régions aux côtés des communes et des départements comme collectivités territoriales de la République. Elle signe ainsi la consécration constitutionnelle en faisant d'elle un nouvel échelon de légitimité entre le citoyen et l'Europe. En 2003, l'Etat a confié à la région Alsace, par convention, la gestion des crédits affectés à la reconversion des zones en difficulté – crédits dits de l'objectif 2 – tandis que la loi du 13 août 2004 a donné une base juridique à l'expérimentation du transfert à des collectivités territoriales de la gestion des fonds européens (pour la période 2000-2006), en les qualifiant de transferts expérimentaux de compétences organisés sur la base de l'article 37-1 de la Constitution.

Deuxième scénario : l'accompagnement

On considère que toute nouvelle mesure législative concernant les régions devrait se traduire par un réel pouvoir réglementaire. Ce scénario aboutit à la différenciation.

Le postulat est le suivant : on constate aujourd'hui que la théorie de la décentralisation souffre de l'extension continue du (des) domaine(s) de la loi. En effet, des lois de plus en plus nombreuses et détaillées prennent pied sur les sujets « du moment » :

sécurité, solidarité, politique de la ville, aménagement de l'espace. Or, jusque-là, les initiatives locales trouvaient leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels tels que police générale, vocation à agir dans l'intérêt public local notamment. Le risque est que la tendance enclenchée ne s'infléchisse jamais ; cette tendance de l'Etat à étendre son empire sur les compétences des collectivités locales. C'est d'ailleurs ce que notent ces dernières dans le débat sur la suppression de la taxe professionnelle à l'automne 2009. L'effet du droit constitutionnel « juridicise » en quelque sorte la décentralisation, mais surtout il lui confère une orientation concrète, en spécialisant les collectivités dans un travail – subordonné, n'ayons pas peur de le poser ainsi – d'exécution des lois sous une présence tutélaire, irréversible, permanente de « l'Etat législateur ». La modification du pouvoir, quel que soit le lieu de son exercice, a des conséquences en lien avec les mutations et la réforme de l'Etat et de sa souveraineté. Ce qui amène à parler du glissement des départements vers les régions, qui est en train de s'opérer suite à la réforme de l'Etat.

Pour ce qui est des fonds européens, et en dépit du blocage « juridique » opposé par l'Etat central à des transferts supplémentaires aux régions, certaines d'entre elles ont néanmoins réussi après 2004 à se voir reconnaître un rôle identique à celui octroyé à l'Alsace. C'est l'exemple du programme opérationnel INTERREG IV France-Suisse 2007-2013, où la région

Franche-Comté s'est vue reconnaître en 2007 l'autorité de gestion unique pour l'ensemble du programme, y compris pour le FEDER. Preuve s'il en est de la possibilité d'accompagnement dont disposent les régions en tant que collectivité chef de file, dès lors que le Président de région accepte de jouer un rôle politique fort, et dispose pour cela des relais nécessaires tant vis-à-vis de l'Etat central, que de la commission européenne. Il est vrai que, l'ancien président de l'Assemblée nationale et membre de la délégation française du comité des régions, Raymond Forni, disposait de ces relais nécessaires, une fois que les services lui avaient proposé et fait valider la feuille de route volontariste, qui consistait notamment à être retenu à la place de la région Rhône-Alpes et pour le seul programme piloté par une région avec un Etat non membre de l'Union européenne.

Troisième scénario : l'audace

On considère que les régions ont besoin d'une rupture. Ce scénario aboutit à la fragmentation, sans aller naturellement jusqu'à la diffraction – phénomène optique de déviation ou de dispersion des rayons lumineux au voisinage de corps opaque – ou la réfraction – déviation d'un rayon lumineux qui franchit la surface de séparation de deux milieux dans lesquels les vitesses de propagation sont différentes.

Soyons pragmatiques : la thèse de l'unité nationale ne tient pas, quand on considère toutes les différenciations déjà à l'œuvre dans nos territoires. Soyons audacieux : osons la différenciation. La théorie de l'unité nationale ne tient pas, quand on considère toutes les différenciations déjà à l'œuvre dans nos territoires. L'Etat et les collectivités locales étant les deux entités d'un même ensemble, toute nouvelle réforme ne saurait donc se réaliser l'un contre l'autre.

Y a-t-il un modèle auquel on pourrait se référer ? Et d'évoquer les régimes fédéraux, et les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie. En Europe, les voies adoptées ont été fédérales et régionales, qu'il s'agisse de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Belgique et de l'Espagne tandis que les débats relatifs à la « libre administration » des collectivités locales ont bien montré les limites d'un système qui, à force de vouloir remplir des objectifs différents, se contredit tellement qu'il en devient inopérant. Est-on prêt à leur donner un pouvoir non pas quasi mais réellement hiérarchique sur les autres niveaux de collectivités locales ? Autrement posée, la question est la suivante : vaut-il mieux garder un principe – à même de se plier à la diversité des territoires – et l'encadrer ? Ou bien bomber le torse et accorder tellement d'exceptions que l'on aboutit exactement au statu quo ante ? Une mesure simple, qui ne restreindrait pas la capacité des collectivités locales à innover et à expérimenter sur leur territoire, pour ne pas avoir à faire semblant de supprimer la clause générale de compétence, consis-

terait, selon une idée qui commence à faire son chemin, de limiter strictement les cofinancements au plus à deux acteurs locaux (Etat et Union européenne mis à part), afin de remédier aux coûteux tours de tables pléthoriques et de faire cesser mathématiquement toute logique de guichet.

En Outre-mer, la créativité est presque sans limite. Pourquoi ne pas s'en inspirer pour confier aux régions un véritable pouvoir réglementaire ? Le système institutionnel ultra-marin a été profondément réorganisé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003, complétés par les lois organique et ordinaire du 21 février 2007. Le régime d'identité législative dispose que les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit, avec des adaptations pour tenir compte de la spécificité des territoires. Par ailleurs, le régime de spécialité législative permet un ajustement toujours plus souple des statuts aux intérêts propres de chaque collectivité concernée, mais toujours « au sein de la République » à la fois unitaire et décentralisée. Tout ou partie de l'une des collectivités territoriales situées Outre-mer peuvent voir leur statut évoluer vers l'un ou l'autre des régimes législatifs, dans la nuance, et avec le consentement des électeurs concernés. L'instauration d'une collectivité unique, fusionnant les administrations départementale et régionale, qui se profile en Guyane et en Martinique, consécutivement au référendum du 24 janvier 2010, n'en constitue qu'un premier pas – certes significatif – mais elle est loin d'épuiser toutes les possibilités données.

Mutatis mutandis, ces possibilités pourraient être étendues aux régions qui le souhaiteraient. Et puisque les reversements de jurisprudence sont longs, pourquoi ne pas utiliser la voie constitutionnelle ? Reconnaître à l'Outre-mer un rôle de véritable laboratoire de la décentralisation contribuerait aussi à porter un tout autre regard sur ces territoires et sur la façon d'y répondre aux enjeux de développement économique et social, si spécifiques mais où les relations avec la Métropole sont à repenser. Ou bien ce pouvoir réglementaire ne s'exercerait-il qu'à l'intérieur de leur périmètre ? La question de savoir s'il faut ou non supprimer la clause générale de compétence ne se pose, en vérité, que si l'on décide de tirer, au préalable, toutes les conséquences d'un principe de subsidiarité à rendre pleinement effectif, au lieu de le poser constitutionnellement, en finalité ultime de la dévolution des pouvoirs aux collectivités, finalité aussi décorative qu'inopérante, trente ans après la conception visionnaire qu'en avaient eu les pères de l'Acte I.

Les nouvelles voies de l'expérimentation

Au congrès de l'ARF à Strasbourg, en décembre 2007, un président de région, à l'occasion d'une table ronde intitulée « infrastructures et transports en région :

financer quoi, qui et comment », proposa que les régions deviennent « opérateur d'opérateurs » pour les transports. Le rôle d'animation et de coordination des différentes autorités organisatrices de transport (A.O.T.) rempli d'ores et déjà par les régions – par exemple, la région joue un rôle de chef de file de facto en animant une conférence des A.O.T. afin de veiller à la bonne articulation des différents réseaux (horaires, dessertes, trafics) – mériterait d'être pleinement reconnu en le formalisant. La matérialisation juridique de cette proposition renforcerait à tout le moins le pouvoir réglementaire des régions dans l'exercice de leur compétence – phare.

Trois conséquences découlent de ces propositions.

- Faut-il scinder les assemblées régionales, en référence au modèle allemand ? Et l'on reviendrait en quelque sorte à la conception d'avant 1982 lorsque le préfet assurait l'exécutif alors que le conseil général assurait le vote des délibérations, de la norme en quelque sorte.

- Pour ce qui est des contrôles, quels garde-fous à mettre en place pour ce genre de réforme et quelle place à accorder au citoyen ? Il n'est plus question aujourd'hui pour ce dernier d'accepter que l'intérêt public soit uniquement pensé et exécuté « d'en haut ». Quant au futur contrôle « de légalité », est-il concevable de recourir à des agences ? La réforme des chambres régionales et territoriales des comptes préfigurée par feu Philippe Seguin s'inscrit dans la perspective qui verrait émerger une pluralité d'acteurs, indépendants, plus mobiles sur le territoire, développant des méthodologies et des outils d'analyse aussi multiples et pluralistes. Les classements des bons et mauvais gestionnaires locaux qui fleurissent régulièrement dans la presse nous rappellent à cet égard l'intérêt nourri des citoyens pour la publication d'informations rendues lisibles et accessibles, dans la transparence, dont la vocation est d'être librement débattues sur l'agenda médiatique, à condition d'assumer la part de contradictoire inhérente à pareil exercice.

- In fine, la Constitution devra être modifiée dans le sens d'un pouvoir réglementaire confié aux régions, à commencer par les schémas qui, souvent non prescriptifs, finissent par n'encadrer... qu'eux-mêmes. Mais ce nouveau pouvoir réglementaire ne prendra tout son sens et ne donnera la pleine mesure de son utilité qu'à la condition de libérer enfin l'élan, trop longtemps réfréné, de l'expérimentation.

Prospective régionale pour une vision sur le long terme

Près de 30 ans après les grandes lois de 1982-83, la décentralisation arrive au terme d'un cycle.

Une nouvelle évolution du système décentralisé en France passera par la façon dont s'exerce « l'acte

de décision » au niveau local, y compris son acceptation par le « quatuor » constitué par le citoyen, l'usager, l'électeur et le contribuable. Dans ce cadre, les régions ont un rôle de tout premier plan à jouer, comme tête de pont d'une réforme audacieuse, allant bien au-delà d'un simple accompagnement de leur actuel pouvoir réglementaire résiduel.

Il convient cependant d'être lucide sur cette catégorie de collectivité territoriale : le premier mandat abandonné par un élu lorsqu'il est soumis au cumul des mandats est le mandat régional, et ce depuis 1986. A ce handicap structurel politique, s'ajoute la lente maturation des régions, qui ne s'exonèrent que très lentement des conditions de leur « naissance », dans un pays où la prégnance de l'Etat est particulièrement forte.

La notion de gouvernance est devenue un concept incontournable de toutes les réflexions sur la gestion des organisations. Appliquée aux régions, tout se passe comme si la notion même de décision s'était modifiée, voire déportée au fil du temps : d'un côté, le citoyen a une vision de court terme. Il cherche de plus en plus à être associé à la décision. Ceci ne l'empêche d'ailleurs nullement de contester la décision une fois qu'elle est prise. D'un autre côté, la région doit garder une vision de long terme, en dépit des compétences de gestion les plus diverses qui lui sont transférées depuis des décennies. Mais n'oublions pas que les décisions que les régions sont amenées à prendre ont un impact sur plusieurs décennies. Elles nécessitent donc une « prise de risque » sur le futur, un peu à la façon des chefs d'entreprise, de la part de celles et ceux qui portent cet acte de décision. L'on retrouve donc ici, en conclusion de ce propos, le couple « entreprises-régions », à la source de la réflexion sur l'exercice du pouvoir réglementaire au niveau régional. En refusant de céder aux exigences de la « dictature de l'urgence », cherchons résolument à nous situer dans une perspective qui concilie le temps « liquide », celui du court terme, à travers la satisfaction de notre quatuor « contribuable – usager – électeur – citoyen », et le temps « solide », celui des effets sur le long terme des décisions prises par les régions en termes de transports, d'aménagement du territoire, d'enseignement et de formation professionnelle-apprentissage, leurs domaines phare de compétences aujourd'hui. C'est à cette condition qu'un pouvoir réglementaire régional, rénové, produira ses effets les plus marquants.

J.-L. B.

1. Jean-Luc Bouffé a exercé les fonctions de directeur général des services au niveau régional, départemental et municipal avant de rejoindre la mission « Emprunt national » à la Caisse des Dépôts et Consignations.

DROIT ET CURIOSITÉS JURIDIQUES

Quelle valeur juridique pour la signature d'un contrat de ville ?

Un contrat de ville non signé par la présidente d'un conseil régional au cœur d'une jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en lien avec une possible discrimination. Le cas est suffisamment rare pour être souligné. Il permet de revisiter la valeur juridique des instruments contractuels développés entre collectivités publiques, dont les contrats de ville, sur fond de décisions des juges tant judiciaires qu'administratifs et dans un contexte de polémiques politiques. Retour sur l'arrêt de la CEDH DELGA c. FRANCE du 9 juillet 2024.

« J'accuse la présidente de région, dans le territoire Occitanie, en raison de la non-signature du contrat de ville de Beaucaire, d'avoir empêché la mise en œuvre d'une politique publique nationale sur un territoire communal. » Telle pourrait être formulée, à la manière des enquêtes du célèbre jeu de société Cluedo, la requête du maire de Beaucaire (30) qui a conduit, quelques années plus tard, à l'arrêt du 9 juillet 2024 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) DELGA c. FRANCE¹. Cela donne l'occasion de partir à la résolution de cette énigme juridique dont les protagonistes sont nombreux, et avec des outils qui se nomment notamment « discrimination », « contrat de ville », au sein de pièces territoriales variées, et pas nécessairement toujours reliées entre elles.

Plus sérieusement, cet arrêt offre l'occasion de mettre en perspective et de revisiter la valeur juridique des instruments contractuels proposés par l'État aux collectivités locales, en l'occurrence les contrats de ville. À cette occasion, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé illégale la condamnation par la justice française de la présidente du conseil régional Occitanie dans une affaire de discrimination envers le maire étiqueté Front national², de la commune de Beaucaire, en 2016.

Pour conduire l'enquête et permettre de faire émerger la solution d'une pièce à l'autre, suivez-nous dans ce décor juridique aux acteurs nombreux, autour de cette intrigue aux ramifications multiples, dans un mouvement à quatre temps : Il conviendra tout d'abord d'appréhender le décor complexe et les acteurs qui entourent un contrat de ville. Ensuite, cette intrigue construite autour des contrats de ville trouve son origine dans la politique de la ville. En outre, cette enquête est construite autour de

voies et moyens juridiques contestés. Enfin, sa résolution par l'arrêt de la CEDH du 9 juillet 2024 permet de poser les fondements d'évolutions nécessaires, au-delà des conséquences pour les parties en présence.

Un décor complexe et des acteurs variés

Un volumineux document... peu contraignant

Le contrat de ville pour la communauté de communes Beaucaire Terre d'Argence 2015-2020 est un document de 118 pages, comprenant pas moins de 19 signataires³. Composé de huit parties⁴, ce contrat de ville présente d'abord le territoire, la cartographie prioritaire et le diagnostic. Il définit les objectifs, les priorités de l'État, les modalités d'intervention des autres partenaires, et notamment de la région, pour arriver (enfin) au plan d'actions et au pilotage.

En l'espèce, le 13 novembre 2015, la présidente de la région Languedoc-Roussillon refuse de signer le contrat de ville Beaucaire Terre d'Argence (30) pour la période 2015-2020. Elle est ainsi la seule autorité à ne pas signer ce contrat. Le 4 mai 2016, le maire de la commune de Beaucaire (30), située en région Occitanie depuis le redécoupage des régions entré en vigueur en 2016, fait citer au pénal la présidente du conseil régional, Carole Delga, devant le tribunal correctionnel (TC) de Nîmes, pour avoir refusé de signer ce contrat de ville préparé pour la période 2015-2020.

La discrimination invoquée

Le motif invoqué par le maire de la commune de Beaucaire dans sa requête est celui de « discrimination

par
JEAN-LUC BŒUF,
administrateur général,
doctorant à l'université
de Reims Champagne-
Ardenne (URCA) - (CRDT).

à l'égard d'une personne morale en raison des opinions politiques»⁵.

À l'occasion de la séance du conseil régional Occitanie en date du 15 avril 2016, la présidente du conseil régional donne l'explication selon laquelle « la seule raison pour laquelle la Région ne peut pour le moment signer le contrat de ville en l'état, c'est parce qu'il pose comme objectif la construction d'un lycée à Beaucaire. Or, en plein accord avec le rectorat, la Région construira bien un lycée dans le Gard, mais ce sera à l'ouest de Nîmes, là où les besoins en termes de pressions démographiques sont les plus forts »⁶.

Pour ce qui est des modalités d'intervention de la région, il convient de noter que ce contrat de ville a été préparé et finalisé du temps de l'ancienne région Languedoc-Roussillon. Dans le porter à connaissance de la région⁷, il est précisé que ses deux principaux leviers d'action sont ses politiques de droit commun et les fonds européens, dont la région est autorité gestionnaire.

Une intrigue construite autour des contrats de ville

La politique de la ville : résorber les inégalités dans les quartiers au moyen des contrats de ville

D'un point de vue panoramique, la politique de la ville a pour objectif de résorber les inégalités et les écarts de développement au sein des villes. Les habitants des quartiers les plus pauvres subissent en effet un chômage et un décrochage scolaire plus élevés qu'ailleurs. Ils connaissent des difficultés d'accès aux services et aux soins. Antérieurement aux lois de décentralisation de 1982, on peut dater de 1977 la naissance de la politique de la ville en France, avec la mise en place du groupe de travail « Habitat et vie sociale »⁸. Dès lors, la destruction des grands ensembles construits dans l'après-Seconde Guerre mondiale va débiter, après que les premières émeutes urbaines significatives ont eu lieu en 1979 à Vaulx-en-Velin (69), à la suite de l'arrestation d'un jeune homme, puis en 1981, dans le quartier des Minguettes, à Vénissieux (69) et en 1983 dans la cité des 4000 de La Courneuve (93), à la suite du décès d'un enfant de dix ans.

De rapports en conseils, de commissions en plans de prévention, de mesures en plans déclinés pour la banlieue et de structures interministérielles en ministères, une politique de la ville s'esquisse. Les premiers contrats de plan État-régions (1984-1988) intègrent le développement social des quartiers (DSQ)⁹.

Le nombre de quartiers concernés par la politique de la ville va aller croissant ces trente dernières années. C'est ainsi qu'au cours de la génération 2000-2006 des contrats de plan État-régions, 250 contrats de ville seront signés. Ces derniers constituent désormais

le cadre d'action de la politique de la ville pour les quartiers prioritaires. Ils reposent sur un partenariat, en termes de pilotage et de financement, entre l'État, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les villes, le conseil régional, le conseil départemental, les bailleurs sociaux et les opérateurs publics (organismes d'emploi et de protection sociale...) ainsi que des représentants de la société civile, en particulier les associations.

Le contrat de ville est ainsi l'instrument de contractualisation de la politique de la ville, pour la période 2015-2020¹⁰. Ces contrats, prévus par la loi du 21 février 2014, visent à associer les différents acteurs publics concernés, notamment les régions et les communes. Aux termes de cette loi, les contrats de ville « sont signés par les départements et les régions »¹¹. Apparaît ici d'ores et déjà dans la formulation une ambiguïté possible quant à la marge de manœuvre, laissée ou non, aux édiles pour signer, ou pas, lesdits contrats de ville.

Les contrats de plan État-régions, un moyen de l'État pour pallier ses manques de moyens financiers

À ce stade de la réflexion, il convient de rappeler que l'utilisation du contrat dans les rapports entre collectivités publiques est ancienne. Tel est par exemple le cas pour le fonctionnement d'un service public par accord administratif, pour le financement de ce service public, que ce soit de manière indirecte, par un contrat de bail, ou de manière directe, par une offre de concours. La contractualisation a ainsi accompagné le mouvement de décentralisation durant les quarante dernières années. Ce développement de la norme contractuelle est également lié au développement des rapports entre collectivités publiques, et plus particulièrement les collectivités territoriales qui ne peuvent avoir de lien de subordination entre elles sauf à définir les modalités d'action commune¹².

On peut alors penser avec Jean-François Brisson que « la liberté contractuelle est un élément de la libre administration des collectivités territoriales [et que] la contractualisation des politiques publiques locales n'est pas la marque en France d'un approfondissement de l'autonomie locale »¹³. Le recours à cette technique contractuelle a connu ses heures de gloire avec les premières générations des contrats de plan État-régions dans les années 1980 et 1990, lorsque l'État n'a plus été en mesure de prendre en charge intégralement les investissements relevant de son champ de compétences des politiques territoriales¹⁴. En clair, les collectivités ont été appelées au financement des charges d'investissement dans des compétences non décentralisées, en échange d'une consultation (parfois) sur l'implantation des équipements et établissements concernés, de la maîtrise d'ouvrage de la construction ou de l'extension de ces établissements (souvent) et d'une très large part du financement desdits équipements (toujours).



Le 13 novembre 2015, la présidente de la région Languedoc-Roussillon refuse de signer le contrat de ville Beaucaire Terre d'Argence (30) pour la période de 2015-2020. Elle est ainsi la seule autorité à ne pas signer ce contrat.

Force est de constater que le contrat est aujourd'hui très largement présent dans l'ensemble des domaines de la vie locale. En sus des contrats de ville, on peut citer par exemple les contrats avec les clubs sportifs, les contrats pour l'utilisation d'un gymnase, les contrats avec les associations pour l'utilisation d'une salle municipale, les contrats de revitalisation rurale et, plus récemment dans les années 2020, les contrats intitulés « petite ville de demain ».

Parmi les procédures contractuelles, les contrats de plan État-régions figurent certainement, par l'importance des sujets traités et par la masse des financements engagés, au premier rang en termes d'impact sur l'équilibre de la décentralisation française à trois niveaux : financier, décisionnel et relatif à l'aménagement du territoire. Toutefois, et toujours selon Jean-François Brisson, « La contractualisation est ainsi organisée plus qu'elle ne subit par l'État pour qui le contrat est un levier venant compléter – au cœur d'un système à la verticalité ainsi préservée – d'autres instruments, tels les pouvoirs législatif et fiscal dont il détient le monopole. Et c'est d'une manière générale que l'on a assisté ces dernières années à une perversion de la logique contractuelle au service des logiques institutionnelles et surtout financières de l'État unitaire »¹⁵. Sur le fondement de la loi du 29 juillet 1982, six générations se sont ainsi succédées de 1984 à 2020¹⁶, alors que les contrats de plan de la génération postérieure à 2020 n'ont pas connu de démarrage clair marqué par des signatures solennelles dans un laps de temps resserré. Ils semblent avoir cédé le pas aux mesures mises en place, en 2020, à l'occasion de la relance post Covid-19 à l'heure du « quoi qu'il en coûte ».

Les contrats de plan ont permis à l'État de faire financer ses politiques par les régions naissantes dans les territoires. Chaque partenaire espère en sortir gagnant :

- l'État, en trouvant des cofinanceurs, en gardant dans le même temps son pouvoir de décision¹⁷ ;
- les régions, en se voyant conférer un rôle de fédérateur pour assurer le financement de projets dont elles n'assuraient pas la maîtrise d'ouvrage ;
- les autres niveaux de collectivités territoriales, en trouvant des sources complémentaires de financement pour des projets, promis par l'État en son temps, et dont la réalisation s'étirerait dans le temps en cas d'absence de participation de financeurs complémentaires, et notamment les conseils régionaux et les conseils départementaux.

Il convient également de remarquer que les cofinancements ont permis aux régions nouvellement émancipées de la tutelle d'intervenir dans les domaines les plus divers afin de « prouver leur utilité » dans les années 1980, tels que les équipements sportifs et culturels, les routes nationales, et tenter ainsi de s'affirmer face aux autres niveaux de collectivités qu'étaient les départements et les communes.

Une enquête aux voies et moyens juridiques contestés

Les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties » selon le Conseil d'État

Selon la jurisprudence administrative, les contrats de plan ne « créent pas d'obligation entre les parties », notamment à l'occasion de l'arrêt de la Haute assem-

blée de 1996, Association estuaire écologie¹⁸. Et de s'interroger par conséquent sur le véritable pouvoir réglementaire exercé par les régions sur des aspects concernant pour certaines plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement dans la première génération de contrats de plan (1984-1988). Cette jurisprudence est plus sévère pour les contrats de plan que celle de 1988, relative à l'action engagée par la communauté urbaine de Strasbourg contre l'État, après que ce dernier eut décidé d'installer l'anneau européen de rayonnement synchrotron à Grenoble, alors que dans le contrat de plan signé avec la région Alsace, il s'engageait à le construire à Strasbourg.

Certains régionalistes ne s'y étaient d'ailleurs pas trompés. Au premier rang desquels figure Olivier Guichard, premier dirigeant de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) créée en 1963. En qualité de président de la région Pays-de-la-Loire, il refusa d'engager trop avant sa collectivité dans la première génération de contrat de plan, au motif qu'il n'appartenait pas aux régions, jeunes institutions, de financer les actions de l'État, sans en tirer le moindre bénéfice politique et de réelle lisibilité pour le citoyen. La conséquence fut douloureuse financièrement pour ces régions. En effet, pour les générations suivantes

de contrats de plan État-régions, le pouvoir central se fonda sur le montant des crédits inscrits à la génération précédente. Tant pis pour ceux qui avaient privilégié la cohérence du raisonnement à l'affectation des fonds de l'État !

Les contrats de plan sont-ils des contrats ?

En ce qui concerne les contrats des collectivités territoriales, et plus spécifiquement ceux établis entre elles et l'État, se pose la question de leur nature juridique en tant que contrats de plan : s'agissait-il vraiment de contrats, et de contrats administratifs, au sens classique du terme ? L'appellation « contrats » n'était pas, a priori, une garantie, car, quelques années auparavant, le juge administratif avait dénié ce caractère de contrats à des engagements pris par l'État à l'égard de personnes privées (contrats de progrès, de programme).

Mais, en 1982, le législateur lui-même qualifie ces engagements de « contrats », non une autorité administrative. Le juge administratif pouvait difficilement aller à l'encontre d'une volonté aussi claire du législateur. Il a donc qualifié ces contrats de plan État-régions de contrats¹⁹, en application de la jurisprudence du Tribunal des conflits élaborée quelques années auparavant²⁰. Mais il l'a fait à minima, ainsi que le montre la jurisprudence ultérieure²¹ et il faut admettre que ce sont des contrats un peu particuliers au sein des contrats administratifs. Dans ces conditions, l'arrêt du Conseil d'État « Association Estuaire

Écologie » indique qu'un contrat de plan « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit. » Les contrats de plan État-région, dont la portée juridique demeure donc (très) limitée, sont conçus originellement comme un instrument permettant l'articulation du plan national et des plans des régions, facilitant leur mise en cohérence par le biais d'actions cofinancées qui relèvent des champs de compétence de l'État et des régions.

La jurisprudence a évolué²². Elle a ouvert la possibilité d'une indemnisation en cas de non-respect par l'État des engagements contenus dans un CPER, ce qui a renforcé le caractère contraignant de ces contrats, même s'ils ne sont pas assimilés à des contrats de droit privé. Ainsi la méconnaissance d'un CPER peut engager la responsabilité de l'État au titre de la rupture unilatérale des obligations nées des contrats particuliers, du fait de sa décision de ne plus cofinancer un projet.

Toutefois, la portée juridique réelle de ces jurisprudences au regard des termes mêmes dans lesquels sont rédigés la plupart des CPER, peut apparaître limitée. Les modalités juridiques d'exécution sont en général peu précises dans les CPER signés, ce qui limite le caractère contraignant financièrement de ces contrats. La plupart des CPER sont en effet assortis de clauses type stipulant que les engagements financiers de chaque partie sont subordonnés à l'ouverture des crédits suffisants, que la résiliation à l'initiative d'une des parties est autorisée à la seule condition d'être motivée... Ainsi, il suffit dans ce cadre qu'une partie n'inscrive pas les crédits correspondants pour s'affranchir du respect des engagements contractuels, ce qui limite en effet la portée juridique impérative de ces contrats.

Pour le tribunal correctionnel, la commune est éligible au contrat de ville

En l'espèce, par un jugement du 14 décembre 2017, le tribunal correctionnel de Nîmes a déclaré la citation de la commune de Beaucaire irrecevable, en l'absence de production d'une délibération du conseil municipal autorisant le maire à ester en justice. La commune de Beaucaire et la présidente de région ont relevé appel de ce jugement initial. La présidente de région souligna que la commune ne pouvait se prévaloir d'un droit à la signature de la région, notamment en l'absence d'élaboration concertée du contrat de ville. La dernière partie de l'assertion n'est pas sans poser difficulté lorsque l'on rappelle la préparation d'un contrat de ville ; laquelle est tout sauf « non concertée ».

Par un arrêt du 26 avril 2019, la Cour d'appel de Nîmes réforme le jugement et condamne la requérante pour discrimination. Pour la Cour d'appel, la commune est en effet éligible au contrat de ville. La Cour d'appel a également considéré que l'article 6 de la loi de 2014, prévoyant la signature du contrat de ville par la région « était un texte clair et que la région devait signer le contrat de ville, sans qu'il soit prévu le moindre pouvoir

La jurisprudence a évolué. Elle a ouvert la possibilité d'une indemnisation en cas de non-respect par l'État des engagements contenus dans un CPER, ce qui a renforcé le caractère contraignant de ces contrats.



Tant le maire de Beaucaire que la présidente de région s'accordent sur la condamnation de l'État. En effet, le maire de Beaucaire fait savoir qu'il a « gagné devant les juridictions françaises. Ce n'est pas [s]a commune qui a été condamnée devant la CEDH, mais la France ».

d'appréciation de celle-ci». La requérante s'est pourvue en cassation. La Cour de cassation déclara le pourvoi non admis le 1^{er} septembre 2020.

Parallèlement, une mise en demeure administrative

En sus de la procédure pénale, le maire de la commune de Beaucaire a mis en demeure la région de signer le contrat de ville litigieux. En l'absence de réponse, elle présenta devant le tribunal administratif (TA) de Nîmes une demande d'annulation de cette décision implicite de rejet. Le 11 avril 2018, le tribunal administratif a rejeté cette requête au motif que le refus de signer le contrat de ville constitue un acte administratif insusceptible de recours.

En outre, selon la jurisprudence administrative, le contrat de ville n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit et ne peut donc pas être regardé comme un acte faisant grief susceptible de recours. Ainsi, lors des débats parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat relatifs au projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, la question de l'obligation ou non de signer les contrats de ville par les départements et les régions a été débattue. Devant les deux assemblées, à cette question, il fut répondu qu'une telle obligation serait contraire au principe de la libre administration des collectivités locales inscrit dans la Constitution.

« Considérant que (...) [le contrat de ville] se contente d'énumérer des besoins exprimés et des objectifs définis

en termes généraux, sans que des engagements financiers réciproques soient consentis par les parties ; qu'ainsi, le contrat de ville dont il s'agit n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou des opérations qu'il prévoit ; que, dans ces conditions, le refus de signer le contrat de ville en ce qui concerne les trois projets de création d'un lycée d'enseignement général, d'amélioration de la desserte ferroviaire de la ville et de création d'un centre de formation et d'apprentissage, doit être regardé comme un acte insusceptible de recours pour excès de pouvoir ; que les conclusions tendant à son annulation sont par suite irrecevables et ne peuvent être que rejetées... »²³.

Un dénouement aux interprétations multiples

Un réexamen de la décision pénale définitive

Tant le maire de Beaucaire que la présidente de région s'accordent sur la condamnation de l'État. En effet, le maire de Beaucaire fait savoir qu'il a « gagné devant les juridictions françaises. Ce n'est pas [s]a commune qui a été condamnée devant la CEDH, mais la France »²⁴. Quant à l'avocat de la présidente de région, il précise que « la reconnaissance de [son] innocence est un camouflet pour les juridictions françaises »²⁵.

La présidente de la région Occitanie, Carole Delga, va pouvoir solliciter le réexamen de la décision pénale définitive dont elle a été la victime. « Au regard du constat de violation prononcé par la CEDH, la cour de révision

et de réexamen n'aura guère d'autre choix que d'annuler la condamnation prononcée en 2020 et de prononcer une décision de relaxe au bénéfice de Mme Delga», a pu expliquer l'avocat de la présidente de région, Patrice Spinosi²⁶.

L'exclusion d'une quelconque compétence liée

La CEDH relève que la circulaire du Premier ministre relative aux modalités opérationnelles des contrats

de ville édictée postérieurement à la loi de 2014²⁷, précisant le cadre juridique de ces derniers, confortait une telle analyse conduisant à exclure toute compétence liée des régions pour signer les contrats de ville. Selon la jurisprudence administrative, le contrat de ville n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective

des actions ou opérations qu'il prévoit et ne peut donc pas être regardé comme un acte faisant grief susceptible de recours²⁸.

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme

Rappelons tout d'abord que l'article 7 de la convention européenne des droits de l'homme dispose que « 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. 2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

Cet article n'a pas pour unique objet de prohiber l'application rétroactive du droit pénal au désavantage de l'accusé. Cet article consacre également, d'une manière plus générale, le principe de la légalité des délits et des peines et celui qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, notamment par analogie. La Cour rappelle que la garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation, même en temps de guerre ou d'autre danger public.

Ce que la requérante ne pouvait pas raisonnablement prévoir

À travers le contrat de ville de Beaucaire Terre d'Argence, le litige porte sur la prévisibilité, au regard de l'article 7 de la Convention, de la mise en œuvre, à l'égard de la requérante, de l'article 432-7-1° du Code pénal. Il convient de préciser que la présidente de région ne contestait pas l'accessibilité de l'article 432-7-1° du Code

pénal mais le caractère imprévisible de son application en l'espèce. Elle fait valoir que sa condamnation résulte d'une interprétation extensive de la notion de « droit accordé par la loi » prévue par cette disposition alors que, selon la jurisprudence, cette notion serait d'interprétation stricte.

De son côté, le Gouvernement français a pu, en défense, relever que la Cour d'appel de Nîmes a qualifié l'article 6 de la loi de 2014 de texte clair. Il ajoute que cette juridiction a également pris le soin de souligner la concordance entre la nature du contrat de ville, qui ne crée aucun engagement entre les parties prenantes, se limitant à une liste de besoins exprimés et d'objectifs définis en termes généraux et non chiffrés. Cette affirmation de l'État dans un tel mémoire illustre en fait très concrètement du peu de cas que font les pouvoirs publics nationaux des centaines de dispositifs contractuels préparés, négociés, travaillés, signés et mis en œuvre dans les territoires.²⁹

En réalité, la décision litigieuse repose davantage sur le choix de différer la signature du contrat de ville plutôt que sur le refus définitif d'y procéder, se fondant sur des considérations de politique d'aménagement du territoire. La Cour européenne des droits de l'homme en a déduit qu'il ne résulte pas du cadre juridique clairement posé en droit interne que le contrat de ville, ou la décision de refuser de le signer, peut raisonnablement être regardé comme revêtant une quelconque portée juridique. Il s'ensuit qu'en retenant, dans la présente espèce, une interprétation imprévisible des dispositions de l'article 6 de la loi de 2014, les juges nationaux ont procédé à une interprétation de l'article 432-7-1° du Code pénal. Cette interprétation doit être regardée comme déjouant les anticipations que la requérante pouvait légitimement nourrir quant à la nature de son pouvoir de signature, en qualité de présidente de région, d'un contrat de ville.

La Cour européenne des droits de l'homme en a conclu que la requérante ne pouvait pas raisonnablement prévoir, alors même qu'en tant que présidente de région, elle était un acteur institutionnel clé de la contractualisation de la politique de la ville, ainsi que le fait valoir le Gouvernement, qu'en refusant de signer le contrat de ville litigieux, elle refusait le bénéfice d'un « droit accordé par la loi », au sens de l'article 432-7-1° du code pénal, auquel la commune de Beaucaire pouvait prétendre au risque d'engager sa responsabilité pénale pour discrimination. En retenant une telle interprétation pour la condamner à ce titre, les juges internes ont porté atteinte aux garanties qui découlent de l'article 7 de la Convention. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

Sur le fond, il convient de préciser que la présidente de région signa le contrat de ville postérieurement à sa citation devant le tribunal correctionnel...

En infirmant l'arrêt de la Cour de cassation, la Cour européenne des droits de l'homme juge qu'il « ne résultait pas du cadre juridique clairement posé en droit

Pour aller plus loin, cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme doit permettre de lancer plusieurs pistes de réformes, tant sur les procédures que sur le fond des politiques contractuelles.



Credit : AdobeStock_Autor Jérôme

Ne serait-il pas temps de revisiter de fond en comble les dispositifs contractuels, et au premier rang desquels les contrats de ville. En effet, ces derniers, de « diagnostics en vision partagée » finissent par perdre leurs objectifs prioritaires dans les méandres de la technocratie ?

interne que le contrat de ville ou la décision de refuser de le signer pouvait raisonnablement être regardé comme revêtant une quelconque portée juridique ». La présidente de région ne pouvait donc pas prévoir, « qu'en refusant de signer le contrat de ville litigieux, elle refusait le bénéfice d'un « droit accordé par la loi » au sens de l'article 432-7 du Code pénal auquel la commune de Beaucaire pouvait prétendre au risque d'engager sa responsabilité pénale pour discrimination ». Les juridictions françaises ont alors, violé l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit le respect du principe de la légalité des peines³⁰.

Pour aller plus loin, cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme doit permettre de lancer plusieurs pistes de réformes, tant sur les procédures que sur le fond des politiques contractuelles.

Sur la forme d'abord, est-il normal que ce soit la juridiction signataire du contrat de ville, en la personne du procureur près le tribunal correctionnel, qui puisse être juge et partie à l'occasion d'un contentieux ? Il conviendrait de prévoir a minima un dépaysement, au risque de voir se concrétiser ce que redoutent d'aucuns, à savoir un gouvernement des juges, prompts à s'ériger en procureurs des politiques des collectivités locales, sans en appréhender, sur le terrain toutes les subtilités.

Sur le fond ensuite, ne serait-il pas temps de revisiter de fond en comble les dispositifs contractuels, et au premier rang desquels les contrats de ville. En effet, ces derniers, de « diagnostics en vision partagée » finissent par perdre leurs objectifs prioritaires dans les méandres de la technocratie ? Sur le fond également, le juge administratif gagnerait à faire évoluer sa jurisprudence, afin de trouver la juste place qui doit être celle de ces outils contractuels, dont la multiplication ces cinquante dernières années n'aurait d'égale que leur inconsistance juridique pour la plus haute juridiction française. L'action publique y gagnerait certainement en cohérence, tant du côté de l'État que des collectivités territoriales. Ces dernières verraient alors, sur le terrain, se renforcer leur pouvoir normatif que plus de huit cents ans de construction de l'État national ont cherché à contraindre, rabaisser, soumettre.

Un énième nouvel acte de la décentralisation fondé sur les compétences et le millefeuille territorial ne saurait apporter d'élément concret de réponse, au risque d'appliquer aux pouvoirs locaux le propos du Général de Gaulle sur « le cabri et l'Europe »³¹. Au contraire, c'est l'application cohérente d'un pouvoir réglementaire local qui rendra possible un renouveau des politiques dans les territoires.

JEAN-LUC BŒUF

La chronologie juridique

13 novembre 2015. Seule la présidente de la région Languedoc-Roussillon refuse de signer le contrat de ville Beaucaire Terre d'Argence (30).

4 mai 2016. Le maire de la commune de Beaucaire (30) fait citer la présidente du conseil régional devant le tribunal correctionnel (TC) de Nîmes, pour avoir refusé de signer le contrat de ville 2015-2020.

9 mai 2016. Par courrier, la commune de Beaucaire met en demeure la région Occitanie de signer le contrat de ville. En l'absence de réponse, elle présente devant le tribunal administratif (TA) de Nîmes une demande d'annulation de la décision implicite de rejet.

14 décembre 2017. Le tribunal correctionnel (TC) de Nîmes déclare la citation de la commune de Beaucaire irrecevable, en l'absence de production d'une délibération du conseil municipal autorisant le maire à ester en justice.

11 avril 2018. Le tribunal administratif (TA) rejette la requête d'annulation de la décision implicite de rejet présentée par le maire de Beaucaire, au motif que le refus de signer le contrat de ville «constitue un acte administratif insusceptible de recours».

26 avril 2019. La Cour d'appel de Nîmes réforme le jugement et condamne la présidente de la région Occitanie pour discrimination, la commune étant «éligible au contrat de ville»; la région devant «signer le contrat de ville sans qu'il soit prévu le moindre pouvoir d'appréciation de celle-ci».

1^{er} septembre 2020. La cour de cassation déclare le pourvoi non admis.

9 juillet 2024. Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) DELGA c. FRANCE



Credit : AdobeStock_stephaniecolin

Les contrats de ville en Occitanie (2015-2020)

Le contrat de ville est le cadre d'actions de la politique de la ville, issu de la loi «Ville et Cohésion Urbaine» du 21 février 2014, en faveur de 1 514 quartiers prioritaires au niveau national dont 105 en région Occitanie.

Conclus à l'échelle intercommunale pour six ans, les 39 contrats de ville de la région Occitanie reposent sur trois axes d'action :

- la cohésion sociale : le contrat prévoit des mesures de soutien aux équipements sociaux, culturels, sportifs et aux associations pour favoriser le lien social sur le territoire;

- le cadre de vie et le renouvellement urbain : il programme la création d'équipements, la mobilité dans le parc résidentiel ou encore la mise en place de nouvelles activités;
- le développement économique et l'emploi : le contrat de ville assure notamment la présence de Pôle emploi et des missions locales dans chacun des territoires prioritaires.

1 CEDH, Cinquième section, 9 juillet 2024, DELGA c. FRANCE, requête n°3899820.

2 Le Front National (FN) est l'ancêtre du Rassemblement national (RN).

3 Le préfet du Gard, La Présidente du conseil régional, le président du conseil départemental du Gard, le président de la communauté de communes de Beaucaire Terre d'Argence, le maire de la commune de Beaucaire, le directeur régional de la Caisse des Dépôts, la procureure près le TGI de Nîmes, le recteur de l'académie de Montpellier, la directrice générale de l'agence régionale de santé, le président de la caisse d'allocations familiales du Gard, le directeur territorial de Pôle emploi, la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes - Le Vigan, la chambre des métiers et d'artisanat, la présidente de la mission locale Rhône Argence, le directeur général de Grand delta Habitat, le directeur général de « Un toit pour tous », le directeur général d'Habitat du Gard, le directeur général de ERILIA, le directeur général de la société HLM Domicil.

4 Le contrat de ville Beaucaire terre d'Argence comporte huit parties : les grandes lignes de la loi de 2014, le projet de territoire communautaire, la cartographie prioritaire, la synthèse du diagnostic, les objectifs définis à partir du diagnostic partagé, les priorités transversales de l'Etat, le plan d'actions, le pilotage institutionnel et l'évaluation.

5 Sur le fondement des articles 225-1 et 432-7-1° du code pénal.

6 Cf. le compte-rendu des débats de la session du conseil régional : Microsoft Word - 150416AP.doc (digitechcloud.fr), pp. 143-146.

7 Cf. pp. 67-74 du contrat de ville de Beaucaire Terre d'Argence.

8 Les propositions de ce groupe de travail vont déboucher sur la réhabilitation immobilière de 53 sites répartis sur le territoire national, en y ajoutant un volet marquant d'un accompagnement social.

9 Concrètement, 148 conventions « développement social des quartiers » (DSQ) sont inscrites dans les contrats de plan Etat-regions 1984-88 et ont concerné 170 quartiers.

10 Le contrat de ville de la génération 2015-2020 est prévu par la loi n° 2014-1750 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

11 Cf. art.6 de la loi précitée.

12 V. art. 72 de la Constitution : « ... Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre... Cependant... la loi peut autoriser l'une d'entre elles... à organiser les modalités de leur action commune ».

13 BRISSON J.-F., « décentralisation et contractualisation », AJDA 2019, p. 2435.

14 Cela a été particulièrement visible pour les routes nationales et l'enseignement supérieur.

15 BRISSON J.-F., *op.cit.*, p.2435.

16 Cf. la loi 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, et notamment l'art. 11 : « l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales,

les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions ».

17 Cf. l'art. 12 de la loi précitée du 29 juillet 1982 : « Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. ». Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'Etat dans la région est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat de plan et les contrats particuliers. ... ».

18 CE, 25 oct. 1996, Association estuaire écologie, Req. n° 169557.

19 Cf. CE, 8 janv. 1988, Ministre du Plan c/ Communauté urbaine de Strasbourg.

20 À l'occasion de son arrêt UAP du 21 mars 1983, le tribunal des conflits pose le principe de présomption du caractère administratif d'un contrat passé entre deux personnes publiques.

21 Cf. CE 25 oct. 1996, Assoc. Estuaire-Écologie, *op. cit.*

22 Cf. notamment les arrêts CE 2007, région Midi-Pyrénées, région Limousin, sur la liaison ferroviaire Paris Orléans Limoges Toulouse (POLT) et CE, 7 mars 2008, ministre de l'écologie et du développement durable, req. n°290259.

23 Extrait du jugement du tribunal administratif repris dans l'arrêt de la CEDH.

24 Le Monde, 10 juillet 2024 : « Discrimination contre une ville RN : pourquoi Carole Delga a obtenu gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'homme ».

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 V. l'instruction ministérielle du 15 octobre 2014 sur l'élaboration des contrats de ville.

28 V. Cour administrative d'appel Douai, 17 mai 2000, no 97DA01074 et Cour administrative d'appel Douai, 9 novembre 2021, no 20DA01109.

29 Le gouvernement français a également excipé du non-épuisement des voies de recours internes ainsi que du défaut manifeste de fondement de la requête.

30 que l'on résume par cet adage : « nullum poena, nullum crimen sine lege » (pas d'infraction, pas de peine sans texte).

31 Charles de Gaulle, 14 décembre 1965, à l'occasion de la campagne présidentielle : « Bien entendu, on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant : l'Europe ! L'Europe ! L'Europe ! Mais ça n'aboutit à rien et ça ne signifie rien ».

Annexe 4. Illustrations d'harmonisation d'arrêtés



Annexe 4-1a (avant uniformisation)

Châlons-en-Champagne, le DATEDECIS

LE PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL,

VISAS

VU le code de la sécurité sociale,

VU le décret du 11 janvier 1960 relatif à la protection sociale des agents relevant du régime spécial,

VU la circulaire commune de Monsieur le Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de la fonction publique et de Monsieur le Ministre chargé du budget n° 1633 du 11 juin 1986,

VU le décret n° 2021-846 du 29 juin 2021 relatif aux congés de maternité et liés aux charges parentales dans la fonction publique territoriale,

VU l'attestation médicale établie par le Docteur XXX en date du MATDATEDECLA prévoyant l'accouchement de CIVILITE PRENOM NOM aux environs du MATDATETHEOACC,

SUR la proposition de Monsieur le Directeur Général des Services du Département,

ARRETE

ARTICLE 1^{er} – Un congé de maternité de XX semaines, du DATEDEBPTGE au DATEFINPTGE inclus, est accordé à CIVILITE PRENOM NOM, lggrade, affectée à la/au lgcaseniv5 – lgcaseniv7 – lgservice.

ARTICLE 2 – Pendant ce congé, l'intéressée percevra l'intégralité de son traitement établi sur la base d'un temps complet et 50 % 60 % 70 % 6/7^{ème} 32/35^{ème} de son régime indemnitaire.

ARTICLE 3 – Le Directeur Général des Services du Département et le Payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui pourra être déféré devant le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne ou via l'application Télérecours citoyens accessible sur le site www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Pour le Président du Conseil Départemental
et par délégation,

marne.fr : DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES
: 2 bis rue de Jessaint - CS 30454
: 51038 Châlons-en-Champagne cedex
: tél. 03 26 69 51 51

Annexe 4-1b (après uniformisation)

Châlons-en-Champagne, le DATEDECIS

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL,

VISAS

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment les articles L. 3131-1 à L. 3131-6 et L. 3221-3 ;

Vu le Code général de la fonction publique et notamment les articles L. 631-1 à L. 631-2 et L. 631-3 à L. 631-5 ;

Vu le Code de la sécurité sociale et notamment les articles L. 331-3 à L. 331-7 et R. 331-5 à R. 331-7 ;

Vu le Code du travail et notamment les articles L. 1225-17 à L. 1225-21 ;

Vu le décret n°60-58 du 11 janvier 1960 relatif au régime de sécurité sociale des agents permanents des départements, des communes et de leurs établissements publics n'ayant pas le caractère industriel ou commercial ;

Vu le décret n°2021-846 du 29 juin 2021 relatif aux congés de maternité et liés aux charges parentales dans la fonction publique territoriale ;

Vu l'arrêté de Monsieur le Président du Conseil départemental de la Marne du xxxxxxxxx, donnant délégation de signature à xxxxxxxxxxxx ;

VU l'attestation médicale établie par le Docteur XXX en date du MATDATEDECLA prévoyant l'accouchement de CIVILITE PRENOM NOM aux environs du MATDATETHEOACC,

SUR la proposition de Monsieur le Directeur Général des Services du Département,

ARRETE

ARTICLE 1^{er} – Un congé de maternité de XX semaines, du DATEDEBPTGE au DATEFINPTGE inclus, est accordé à CIVILITE PRENOM NOM, lggrade, affectée à la/au lgcaseniv5 – lgcaseniv7 – lgservice.

ARTICLE 2 – Pendant ce congé, l'intéressée percevra l'intégralité de son traitement établi sur la base d'un temps complet et 50 % 60 % 70 % 6/7^{ème} 32/35^{ème} de son régime indemnitaire.

ARTICLE 3 – Le Directeur Général des Services du Département et le Payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui pourra être déféré devant le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne ou via l'application Télérecours citoyens accessible sur le site www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Pour le Président du Conseil Départemental
et par délégation,
x

LE PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL,

VU le décret n° 2019-172 du 5 mars 2019 instituant une période de préparation au reclassement au profit des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions,

VU le décret n° 2022-350 du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique territoriale,

VU le décret n° 2022-626 du 22 avril 2022 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions,

VU l'avis du Conseil Médical Unique réuni en formation restreinte en date du XX/XX/XXXX reconnaissant l'incapacité définitive de Civilité Prénom NOM au poste et à toutes fonctions du grade d'/de l'grade, avec un reclassement professionnel à prévoir et une période de préparation au reclassement à proposer à l'intéressé,

CONSIDÉRANT que Civilité Prénom NOM, par courrier en date du XX/XX/XXXX envoyé par le Conseil Départemental de la Marne, a été informé de son droit à bénéficier d'une période de préparation au reclassement,

CONSIDÉRANT l'accord de Civilité Prénom NOM, réceptionné le XX/XX/XXXX, à pouvoir bénéficier d'une période préparatoire au reclassement,

CONSIDÉRANT que l'état de santé de Civilité Prénom NOM ne lui interdit pas d'exercer toute activité, mais ne lui permet pas de remplir les fonctions correspondant aux emplois de son grade, dans ce cas, il/elle bénéficie d'une période de préparation au reclassement du dateffet au datefinprevue inclus,

SUR la proposition de Monsieur le Directeur Général des Services du Département,

ARRETE

ARTICLE 1^{er} – Civilité Prénom NOM est placé en position d'activité en situation de période préparatoire à son reclassement pour la période du dateffet au datefinprevue inclus.

ARTICLE 2 – La convention établie par l'autorité territoriale et l'agent définit le contenu de la période de préparation au reclassement et ses modalités de mise en œuvre.

ARTICLE 3 – La période de préparation au reclassement prendra fin avant son terme en cas de non-respect des termes de la convention par Civilité Prénom NOM ou en cas de reclassement de l'agent.

ARTICLE 4 – Pendant la période de préparation au reclassement, Civilité Prénom NOM demeure en position d'activité dans son corps ou cadre d'emplois d'origine et continue à percevoir sa rémunération basée sur son traitement indiciaire (hors N.B.I.) et éventuellement le SFT. Cette période est assimilée à une période de service effectif.

ARTICLE 5 – Le Directeur Général des Services du Département et le Payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui pourra être déféré devant le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne ou via l'application Télérecours citoyens accessible sur le site www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Pour le Président du Conseil Départemental
et par délégation,

marne.fr : DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES
: 2 bis rue de Jessaint - CS 30454
: 51038 Châlons-en-Champagne cedex
: tél. 03 26 69 51 51

Le Président du Conseil départemental,

Annexe 4-2b (après uniformisation)

VISAS

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment les articles L. 3131-1 à L. 3131-6 et L. 3221-3 ;

Vu le Code général de la fonction publique et notamment les articles L. 115-2, L. 115-3, L. 826-1 à L. 826-9 ;

Vu le décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ;

Vu le décret n°87-602 du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux et notamment l'article 17 ;

Vu le décret n°89-229 du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et leurs établissements publics et notamment l'article 37-1, III, 8° ;

Vu l'arrêté de Monsieur le Président du Conseil départemental de la Marne du xxxxxxxxxxxxxx, donnant délégation de signature à xxxxxxxxxxxxxx ;

Vu l'avis du Conseil Médical Unique réuni en formation restreinte en date du XX/XX/XXXX reconnaissant l'incapacité définitive de Civilité Prénom NOM au poste et à toutes fonctions du grade d/de lggrade, avec un reclassement professionnel à prévoir et une période de préparation au reclassement à proposer à l'intéressé ;

Considérant que Civilité Prénom NOM, par courrier en date du XX/XX/XXXX envoyé par le Conseil Départemental de la Marne, a été informé de son droit à bénéficier d'une période de préparation au reclassement ;

Considérant l'accord de Civilité Prénom NOM, réceptionné le XX/XX/XXXX, à pouvoir bénéficier d'une période préparatoire au reclassement ;

Considérant que l'état de santé de Civilité Prénom NOM ne lui interdit pas d'exercer toute activité, mais ne lui permet pas de remplir les fonctions correspondant aux emplois de son grade, dans ce cas, il/elle bénéficie d'une période de préparation au reclassement du dateffet au datefinprevue inclus ;

Sur la proposition de Monsieur le directeur général des services du Département,

ARRÊTE

Article 1^{er} – Civilité Prénom NOM est placé en position d'activité en situation de période préparatoire à son reclassement pour la période du dateffet au datefinprevue inclus.

Article 2 – La convention établie par l'autorité territoriale et l'agent définit le contenu de la période de préparation au reclassement et ses modalités de mise en œuvre.

Article 3 – La période de préparation au reclassement prendra fin avant son terme en cas de non-respect des termes de la convention par Civilité Prénom NOM ou en cas de reclassement de l'agent.

Article 4 – Pendant la période de préparation au reclassement, Civilité Prénom NOM demeure en position d'activité dans son corps ou cadre d'emplois d'origine et continue à percevoir sa rémunération basée sur son traitement indiciaire (hors N.B.I.) et éventuellement le SFT. Cette période est assimilée à une période de service effectif.

Article 5 – Le directeur général des services du Département et le payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié aux intéressés.

Article 6 – Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, dans le délai de deux mois suivant sa notification, par courrier au greffe de la juridiction ou en ligne via *Télérecours* citoyens.

Fait à Châlons-en-Champagne, le DateDécision

Pour le Président du Conseil Départemental,

Annexe 4-3a (avant uniformisation)

Châlons-en-Champagne, le DATEDECIS

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL,

VISAS

VU le décret n° 87-602 du 30 juillet 1987, modifié, relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux,

VU le décret n° 2022-350 du 11 mars 2022 relatif aux conseils médicaux dans la fonction publique territoriale,

VU l'arrêté de Monsieur le Président du Conseil Départemental de la Marne en date du XX/XX/XXXX, plaçant en congé de maladie ordinaire CIVILITE PRENOM NOM à compter du XX/XX/XXXX au XX/XX/XXXX inclus,

CONSIDÉRANT les arrêts de maladie ordinaire dont a bénéficié CIVILITE PRENOM NOM depuis le DateDébut,

VU le procès-verbal de la séance du XX/XX/XXXX au cours de laquelle le conseil médical unique réuni en formation restreinte a émis un avis favorable à la mise en congé de longue maladie de CIVILITE PRENOM NOM du DateDébut au DateFin inclus,

SUR la proposition de Monsieur le Directeur Général des Services du Département,

ARRETE

ARTICLE 1^{er} – L'arrêté susvisé du XX/XX/XXXX est abrogé.

ARTICLE 2 – CIVILITE PRENOM NOM, Iggrade, affectéAccord à la/au Igcaseniv5 – Igcaseniv7 – Igservice, est placéAccord en congé de longue maladie du DateDébut au DateFin inclus.

Pendant cette période, l'intéresséAccord sera rémunéréAccord de la façon suivante :

Libellé	Date de début	Date de fin	Durée
LISTEPT_LIBPT	LISTEPT_DATEDEBPT	LISTEPT_DATEFINPT	LISTEPT_DUREEPT

ARTICLE 3 – CIVILITE PRENOM NOM devra solliciter un mois avant l'expiration de la période indiquée à l'article 2 soit le renouvellement de son congé de longue maladie accompagné des justificatifs médicaux nécessaires, soit sa réintégration à temps partiel pour raison thérapeutique ou à temps complet le cas échéant.

ARTICLE 4 – Le Directeur Général des Services du Département et le Payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui pourra être déféré devant le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne ou via l'application Télérecours citoyens accessible sur le site www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Pour le Président du Conseil Départemental
et par délégation,

Annexe 4 3-b (après uniformisation)

Châlons-en-Champagne, le DATEDECIS

LE PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL,

VISAS

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment les articles L. 3131-1 à L. 3131-6 et L. 3221-3 ;

Vu le Code général de la fonction publique et notamment les articles L. 115-3, L. 822-6 à L. 822-11, L. 822-27 à L. 822-30 ;

Vu le décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires ;

VU le décret n° 87-602 du 30 juillet 1987, modifié, relatif à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux,

Vu l'arrêté du 14 mars 1986 relatif à la liste des maladies donnant droit à l'octroi de congés de longue maladie ;

Vu l'arrêté du 30 juillet 1987 relatif à la liste indicative des maladies pouvant ouvrir droit à un congé de longue maladie (régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux) ;

Vu l'arrêté de Monsieur le Président du Conseil départemental de la Marne du 9 novembre 2023, donnant délégation de signature à xxxxxxxxxxxx ;

VU l'arrêté de Monsieur le Président du Conseil Départemental de la Marne en date du XX/XX/XXXX, plaçant en congé de maladie ordinaire CIVILITE PRENOM NOM à compter du XX/XX/XXXX au XX/XX/XXXX inclus,

VU le procès-verbal de la séance du XX/XX/XXXX au cours de laquelle le conseil médical unique réuni en formation restreinte a émis un avis favorable à la mise en congé de longue maladie de CIVILITE PRENOM NOM du DateDébut au DateFin inclus,

Vu le certificat médical établi par le Docteur XXX plaçant en arrêt de travail du XX/XX/XXXX au XX/XX/XXXX inclus ;

CONSIDERANT les arrêts de maladie ordinaire dont a bénéficié CIVILITE PRENOM NOM depuis le DateDébut,

SUR la proposition de Monsieur le Directeur Général des Services du Département,

ARRETE

ARTICLE 1^{er} – L'arrêté susvisé du XX/XX/XXXX est abrogé.

ARTICLE 2 – CIVILITE PRENOM NOM, Iggrade, affectéAccord à la/au Igcaseniv5 – Igcaseniv7 – Igservice, est placéAccord en congé de longue maladie du DateDébut au DateFin inclus.

Pendant cette période, l'intéressé sera rémunéré de la façon suivante :

Libellé	Date de début	Date de fin	Durée
LISTEPT_LIBPT	LISTEPT_DATEDEBPT	LISTEPT_DATEFINPT	LISTEPT_DUREEPT

ARTICLE 3 – CIVILITE PRENOM NOM devra solliciter un mois avant l'expiration de la période indiquée à l'article 2 soit le renouvellement de son congé de longue maladie accompagné des justificatifs médicaux nécessaires, soit sa réintégration à temps partiel pour raison thérapeutique ou à temps complet le cas échéant.

ARTICLE 4 – Pendant le congé de longue durée, M./ Mme doit cesser toute activité rémunérée, à l'exception de celles ordonnées et contrôlées médicalement par le médecin du travail au titre de la réadaptions et de la libre production des œuvres de l'esprit.

A défaut, il (elle) s'expose à l'interruption du versement de sa rémunération et au reversement des sommes indûment perçues.

M. / Mme doit informer l'autorité territoriale de tout changement de domicile, sauf en cas d'hospitalisation et de toute absence de son domicile supérieure à deux semaines. Il/elle doit informer l'autorité territoriale de ses dates et lieux de séjour. A défaut, le versement de sa rémunération peut être interrompu.

M. / Mme doit se soumettre aux visites de contrôles prescrites par un médecin agréé ou par le conseil médical, sous peine d'interruption du versement de sa rémunération. Le refus répété et sans motif valable de se soumettre à ces contrôles peut entraîner, après mise en demeure, la perte du bénéfice du congé de longue durée.

ARTICLE 5 – Le Directeur Général des Services du Département et le Payeur du Département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui pourra être déféré devant le Tribunal Administratif de Châlons-en-Champagne ou via l'application Télérecours citoyens accessible sur le site www.telerecours.fr dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Pour le Président du Conseil Départemental
et par délégation,

Index des noms communs

- Acte**, 11, 12, 13, 14, 19, 41, 57, 66, 71, 88, 91, 92, 98, 104, 105, 111, 120, 124, 125, 142, 148, 156, 157, 161, 162, 165, 169, 189, 206, 209, 232, 239, 240, 260, 266, 269, 288, 301, 303, 317, 325, 326, 327, 342, 345, 346, 347, 355, 356, 370, 381, 383, 388, 402, 407, 409
- Ancien régime**, 1, 16, 47, 61, 67, 69, 70, 71, 75, 76, 80, 82, 85, 102, 227, 381, 404
- Autonomie locale**, 172, 180, 225, 263, 348, 373, 405
- Charte**, 72, 73, 74, 225, 263, 332, 348, 405
- Clause générale de compétence**, 148, 238, 239, 241, 244, 260, 308, 309, 316, 320, 328, 361, 367, 368, 369, 412, 451
- Contrat**, 4, 11, 20, 27, 28, 77, 136, 139, 157, 162, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 249, 251, 252, 275, 318, 320, 332, 343, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 386, 388, 392, 403, 407, 411, 412, 443, 444, 475
- Contrat de plan**, 4, 20, 21, 182, 183, 184, 185, 186, 187
- Décentralisation**, 23, 172, 180, 187, 194, 266, 267, 312, 384, 407, 409, 412, 434, 444, 447
- Délibération**, 14, 20, 37, 41, 48, 49, 69, 77, 78, 86, 96, 101, 103, 104, 142, 148, 156, 157, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 193, 197, 198, 201, 205, 212, 216, 217, 218, 220, 222, 260, 283, 285, 287, 294, 295, 314, 327, 339, 354, 362, 382, 385, 392
- Différenciation**, 1, 17, 89, 137, 184, 226, 232, 233, 236, 253, 262, 266, 267, 274, 275, 276, 277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 291, 293, 294, 299, 302, 306, 324, 329, 382, 390, 391, 396, 397, 401, 402, 405, 406, 410, 411, 421, 432, 512
- Droit souple**, 132, 142, 164, 165, 167, 223, 285, 345, 346, 347, 352, 353, 354, 388, 405

Europe, 170, 218, 263, 296, 340, 343,
392, 405, 438, 445, 458

Evaluation, 4, 17, 21, 24, 27, 41, 42, 132,
155, 156, 200, 221, 231, 255, 262,
269, 274, 292, 294, 296, 302, 315,
330, 331, 375, 390, 392, 397, 406,
420, 433

Expérimentation, 1, 17, 23, 81, 192, 231,
232, 236, 239, 240, 241, 248, 257,
262, 265, 267, 268, 269, 272, 273,
274, 275, 277, 279, 282, 292, 293,
294, 295, 296, 297, 298, 299, 300,
302, 306, 339, 342, 343, 389, 390,
391, 393, 397, 405, 406, 412, 419,
421, 423, 424, 434, 512

Libre administration, 52, 53, 56, 60, 121,
126, 136, 137, 139, 141, 144, 147,
148, 153, 154, 159, 172, 180, 238,
243, 248, 249, 250, 256, 258, 259,
278, 281, 301, 305, 318, 323, 328,
335, 336, 339, 340, 356, 360, 365,
366, 367, 368, 369, 373, 374, 376,
381, 387, 391, 396, 397, 406, 407,
410, 411, 413, 433

Loi 3DS, 233, 254, 255, 266, 274, 277,
278, 280, 281, 282, 283, 286, 287,
293, 311, 327, 390, 411, 413

MAPTAM, 6, 17, 233, 242, 246, 255,
290, 305, 310, 316, 321, 420, 451

Norme, 1, 4, 11, 12, 14, 15, 20, 21, 22,
23, 25, 42, 44, 49, 57, 59, 60, 61, 65,
67, 69, 74, 79, 131, 132, 133, 140,
142, 143, 145, 150, 155, 156, 157,
158, 159, 162, 164, 165, 166, 167,
168, 169, 170, 172, 174, 191, 193,
195, 212, 220, 221, 222, 223, 227,
231, 237, 242, 246, 247, 248, 251, 255,
256, 257, 261, 262, 266, 269, 271,
276, 290, 298, 305, 311, 312, 313,
315, 316, 318, 319, 324, 329, 330,
331, 332, 338, 339, 341, 345, 351,
353, 375, 376, 381, 385, 386, 387,
388, 390, 391, 392, 393, 394, 395,
406, 409, 412, 413, 420, 450, 455,
460, 512

Norme contractuelle, 20, 140, 162, 172,
223, 261, 388

NOTRe, 7, 17, 24, 46, 195, 196, 198,
199, 212, 233, 243, 246, 253, 275,
290, 305, 310, 316, 320, 420, 451

Pouvoir de police, 16, 106, 150, 151,
193, 225, 387, 388

Pouvoir normatif, 1, 11, 12, 13, 14, 16,
17, 19, 20, 24, 25, 33, 41, 47, 48, 49,

50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59,
60, 61, 62, 65, 66, 67, 69, 70, 77, 79,
81, 82, 86, 89, 90, 91, 92, 93, 98, 108,
110, 113, 119, 125, 127, 128, 129,
132, 133, 134, 135, 138, 139, 140,
141, 142, 143, 145, 147, 148, 149,
150, 153, 155, 156, 159, 161, 164,
172, 188, 191, 193, 202, 205, 206,
220, 221, 223, 225, 227, 228, 232,
233, 234, 235, 239, 240, 244, 246,
247, 248, 249, 250, 256, 257, 260,
261, 263, 264, 271, 276, 277, 280,
281, 282, 290, 301, 302, 303, 305,
307, 309, 316, 319, 320, 323, 324,
326, 328, 332, 333, 334, 335, 336,
337, 338, 339, 341, 342, 344, 347,
348, 349, 350, 352, 359, 362, 365,
373, 374, 375, 377, 378, 381, 382,
384, 385, 386, 387, 388, 389, 390,
391, 392, 393, 394, 395, 396, 397,
398, 401, 403, 407, 409, 411, 412,
413, 431, 512

Prérogatives, 11, 57, 58, 125, 150, 156,
191, 225, 280, 289, 314, 323, 324,
325, 345, 388

Province, 58, 66, 69, 71, 79, 80, 81, 99,
102, 107, 110, 442, 458

Renforcement du pouvoir normatif, 280,
323

Révision constitutionnelle, 13, 16, 24,
51, 53, 62, 66, 126, 136, 193, 226,
232, 235, 241, 246, 248, 256, 262,
263, 268, 289, 291, 292, 301, 306,
337, 343, 359, 364, 370, 389, 390,
391, 394, 398, 431, 436, 512

Schéma, 8, 33, 34, 132, 133, 134, 145,
162, 200, 201, 243, 245, 316, 317,
321, 324, 344

Subsidiarité, 13, 14, 17, 133, 159, 228,
235, 239, 240, 241, 248, 256, 257,
262, 281, 286, 302, 303, 306, 310,
323, 389, 390

Index des noms propres

Alland Denis, 14, 143

Arkwright Edward, 437

Attali Jacques, 251, 405, 444

Aubertin Julie, 407

Auby Jean Bernard, 55, 232, 290, 401,
409

Auxiette Jacques, 31, 118

Barella Xavier, 409

Barnier Michel, 319, 322

Baron Franck, 401, 437

Barres Maurice, 100, 107, 114

Bas Philippe, 373

Bockel Jean-Marie, 373

Boucobza Isabelle, 237, 409

Brisson Jean-François, 172, 175, 176,
180, 194, 290, 409

Brisson Max, 276, 282, 286, 396, 406

Burdeau François, 90

Caillosse Jacques, 13, 15, 53, 57, 58,
116, 117, 188, 189, 232, 239, 240,
241, 326, 341, 342, 377, 384, 391,
392, 393, 401, 403, 409

Chavier Géraldine, 11, 12, 47, 65, 91,
135, 139, 142, 238, 247, 248, 372,
381, 401, 408

Chirac Jacques, 131

Clement Pascal, 240, 405

Clementel Etienne, 107

Cornet Claire, 148

Coutant Arnaud, 92, 93, 148, 404

Dantonel-Cor Nadine, 401

Debbasch Charles, 188

Defferre Gaston, 11, 120, 122, 247,
381, 384, 437, 443

Degoffe Michel, 231, 232, 410

Destans Jean-Louis, 32

Deyon Pierre, 74, 75, 76, 77, 86

Domenach-Mointain Jacqueline, 65,
242, 410

Donier Virginie, 90, 124, 126, 130, 402

Douence Jean-Claude, 53, 128, 249,
301, 302, 387, 389, 402, 407, 410

Duffy-Meunier Aurélie, 410

Duguit Léon, 49, 50, 402

Duperon Olivier, 12, 13, 14, 66, 288,
289, 396, 402

Dussopt Olivier, 294

Eisenmann Charles, 377

Faure Bertrand, 15, 53, 128, 303, 341,
359, 360, 389, 396, 402, 407, 410

Favoreu Louis, 148, 410, 411

Favre Jules, 95

Ferreira Nelly, 12

Ferry Jules, 102, 103

Ferstenbert Jacques, 148, 404

Forni Raymond, 33, 349

Frier Pierre Laurent, 411

Garcia Léo, 281, 411

Garrec René, 240, 393, 405

Gaudemet Yves, 172, 411

Gohin Olivier, 402

Gourault Jacqueline, 276

Gremion Pierre, 60, 411

Guichard Olivier, 29, 117, 182, 406

Haquet Arnaud, 14, 16, 47, 49, 50, 52,
137, 227, 240, 266, 402, 411

Hauriou Maurice, 15

Hollande François, 36, 253, 312

Janicot Laetitia, 154, 276, 410, 411

Jospin Lionel, 131

Jouve Denis,

Joxe Pierre, 228

Kada Nicolas, 90, 124, 126, 130

Kelsen Hans, 58, 403

Lanza Albert, 111

Laubadere (de) André, 188, 407

Le Lidec Patrick, 250, 251

Le Roy Ladurie Emmanuel, 74, 77,
402, 403

Lemoine Patricia, 16, 371

Lemouzy Laurence, 12, 232, 233, 407,
411

Leonard Yves, 435, 456, 458

Longuet Gérard, 406

Louis XIV, 79, 82

Marcou Gérard, 116

Mauroy Pierre, 131, 132

Maurras Charles, 106, 107, 114

Michel Monica, 16, 371

Mitterrand François, 121, 122, 125

Moniolle Carolle, 54, 55, 56, 412

Moreau Jacques, 402

Napoléon III, 94, 96, 97

Ollivier Emile, 97

Pasquier Romain, 279, 412

Peiser Georges, 188

Piron Michel, 406

Pontier Jean-Marie, 403, 408

Potier Vincent, 432

Prévost-Paradol Lucien-Anatole, 97

Protiere Guillaume, 87, 113, 115, 119,
125, 152, 155, 237

Ravignon Boris, 244, 245, 255, 309,
311, 315, 316, 317, 318, 321, 328, 406

Raynouard François, 71, 72, 73, 403

Remond Bruno, 60, 412

Rials Stéphane, 14, 143, 401

Richer Laurent, 172, 173, 403

Rivero Jean, 188, 361, 394, 412

Sarkozy Nicolas, 312

Sayede Hussein Assem, 90, 143, 279,
289, 290, 301, 412

Schoettl Jean-Eric, 139, 249, 255, 275,
297, 412, 413

Simon Jules, 95

Tocqueville (de) Alexis, 75, 76, 78, 80,
81, 82, 83, 89, 91, 92, 93, 383, 404

Touvet Laurent, 148, 404

Troper Michel, 237, 404, 409, 413

Urvoas Jean-Jacques, 432

Vanherle Clémentine, 436

Vedel Georges, 188, 340, 413

Verpeaux Michel, 14, 124, 126, 143,
381, 413

Waddington William-Henry, 97

Woerth Eric, 312, 315, 375, 407

Worms Jean-Pierre, 60, 411

Zarka Jean-Claude, 281, 413

Table des matières

Sommaire.....	1
Liste des abréviations.....	3
Introduction générale.....	11
Chapitre 1. Le parcours professionnel.....	19
Section 1. Le projet de thèse.....	19
Section 2. Les expériences professionnelles.....	27
§1. De 1993 à 1996, chargé de mission pour la planification et l'aménagement du territoire au conseil régional de Franche-Comté.....	27
§2. De 1996 à 1998, directeur des finances du conseil régional des Pays-de-la-Loire.....	29
§3. De 1998 à 2001, directeur général des services de la ville de La Roche-sur-Yon (85).....	30
§4. De 2001 à 2004, directeur général des services du conseil général de l'Eure (27).....	32
§5. De 2004 à 2008, directeur général des services du conseil régional de Franche-Comté.....	33
§6. De 2008 à fin 2009, directeur général des services du conseil général du Val d'Oise (95).....	34
§7. De 2010 à 2012, cadre dirigeant à la Caisse des Dépôts (direction des territoires).....	35

§8. De 2012 à 2014, directeur du marché des collectivités territoriales du groupe Bull	36
§9. De 2014 à 2017, directeur général des services de la ville et de la communauté d'agglomération de Quimper (29)	36
§10. De 2017 à 2019, directeur général des services du conseil départemental des Bouches-du-Rhône (13)	38
§11. De 2019 à 2021, directeur général des services du conseil départemental de la Drôme (26)	40
§12. De début 2021 à fin 2022, conseiller du directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN)	40
§13. Depuis fin 2022, directeur général des services du conseil départemental de la Marne (51).....	41
Chapitre 2. Définitions et clarification du répertoire.....	47
Section 1. Définition du sujet.....	47
Section 2. Clarification du répertoire et illustrations au plan local.....	51
Section 3. La problématique.....	57
Première partie. Un processus historique qui débouche sur un pouvoir normatif des collectivités territoriales subalterne, subordonné et sous fort contrôle de l'État	65
Chapitre 1. Un long processus historique de contrôle du pouvoir normatif des collectivités territoriales	69
Section 1. De l'Ancien Régime à la Révolution française.....	71
§1. L'héritage du droit antique autorisant les habitants de la cité à choisir les magistrats destinés à administrer les affaires locales	71

A. Chartes et libertés communales : l'organisation d'un système de décision local aux prises avec le pouvoir royal et seigneurial	72
B. Diversités régionales et relative autonomie de décision au plan local.....	76
§2. La monarchie absolue et ses réformes avortées.....	79
A. Un pouvoir normatif local entre les mains de l'intendant.....	79
B. Les réformes de la fin de l'Ancien Régime.....	80
Section 2. De la Révolution française à 1982	85
§1. Depuis la Révolution française, les communes exclues de la souveraineté nationale	85
A. La « naturalité » des communes à la Révolution.....	85
B. Le XIX ^e : un siècle des aspirations locales à une autonomie de décision renforcée.	90
§2. Depuis la III ^e République, un pouvoir normatif local en quête d'autonomie.....	98
A. La III ^e République, dans l'ombre de la Révolution	98
B. Sous la IV ^e et la V ^e République, un intérêt limité pour le pouvoir normatif local malgré l'inscription constitutionnelle des libertés locales.....	110
Section 3. La révolution institutionnelle de 1982 et les limites posées par le juge constitutionnel.....	121
§1. L'un des projets majeurs du premier septennat de François Mitterrand	121
A. Une réforme conduite en un temps record.....	123
B. Les limites posées par le juge constitutionnel.....	125

§2. Depuis 1982, un pouvoir normatif local protéiforme et réparti entre un nombre toujours plus important d'acteurs.....	127
A. Le prolongement de l'élan décentralisateur et la multiplication des sources de pouvoir normatif.....	128
B. Du rapport Mauroy (2000) à la loi démocratie de proximité (2002) ou l'appel au citoyen pour produire la norme locale.....	131
Chapitre 2. Les caractéristiques du pouvoir normatif des collectivités territoriales	139
Section 1. Un pouvoir normatif des collectivités subalterne et subordonné à l'État central	141
§1. Un pouvoir normatif subalterne et subordonné à l'État central	141
A. Un pouvoir normatif subalterne	141
B. Un pouvoir normatif sous le contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.....	147
§2. Un pouvoir normatif local impacté par d'autres entités éditrices de normes au niveau national.....	155
A. Un pouvoir normatif local en résonance avec d'autres entités.....	156
B. L'exemple des fédérations sportives et de l'AFNOR.....	157
Section 2. Une typologie au large spectre	161
§1. La norme administrative pour organiser le pouvoir normatif	164
A. Les règlements	164
B. La mise en œuvre d'un guide du partenariat dans un conseil départemental.....	167
§2. La norme budgétaire pour concrétiser les engagements	169

A. Le règlement budgétaire et financier d'un conseil départemental.....	169
B. La convention entre huit collectivités d'une même région.....	170
§3. La norme contractuelle pour renouveler le pouvoir normatif.....	172
A. Le développement de la norme contractuelle.....	172
B. Les limites et la faible valeur normative.....	181
Section 3. Les enseignements tirés de la pratique professionnelle	191
§1. Un arsenal important d'outils normatifs à disposition des collectivités territoriales	194
A. L'intervention d'un conseil départemental dans le domaine de l'économie en sortie de crise du covid-19	195
B. Les modalités de gestion d'un équipement aéroportuaire départemental.....	199
§2. Les limites au maniement de l'outil normatif	202
A. Le règlement intérieur d'un conseil départemental pour le transport des élèves et étudiants en situation de handicap	202
B. Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS)	205
§3. Le nécessaire devoir d'alerte des services sur les risques d'illégalité.....	211
A. La participation d'un conseil départemental à un Groupement d'intérêt public (GIP).....	211
B. La garantie d'emprunt d'un conseil départemental à une SEM.....	218
Deuxième partie. Un dépassement nécessaire de la réforme constitutionnelle de 2003 pour mieux normer au plan local.....	231

Chapitre 1. Une réforme constitutionnelle symbolique mais limitée	235
Section 1. L'aspect symbolique des réformes de 2003.....	237
§1. Un pouvoir normatif constitutionnellement consacré	239
A. L'affirmation de trois principes : la subsidiarité, le pouvoir normatif et l'expérimentation.....	240
B. Une réforme demeurant symbolique en l'absence de traduction jurisprudentielle..	248
§2. Une extension très encadrée du pouvoir normatif local	256
A. Au titre des articles 34 et 37 de la Constitution.....	257
B. L'intégration dans le CGCT	260
Section 2. Le cadre strict et le faible nombre d'expérimentations conduites.	265
§1. Le cadre strict de l'expérimentation de dérogation aux dispositions légales...265	
A. Le principe d'égalité.....	266
B. L'exemple de la Corse.....	268
§2. Un faible nombre d'expérimentations conduites.....	272
A. Quatre expérimentations et trois généralisations.....	272
B. Les timides évolutions législatives	275
Section 3. L'approche complexe de la différenciation dans un État unitaire.....	279
§1. L'ambiguïté de la loi 3DS et les limites au renforcement du pouvoir normatif local	280
A. Le pouvoir normatif local, parent pauvre de la loi 3DS.....	281

B.	La notion de chef de file et la subsidiarité	286
§2.	L'émergence de la notion de différenciation	291
A.	Des tentatives infructueuses de révision constitutionnelle.....	291
B.	Egalité et différenciation.....	293
Chapitre 2. Un nécessaire renouveau pour renforcer l'effectivité de la norme locale.....		
		305
Section 1. La tentation du Grand Soir, un mythe tenace mais largement inopérant.		307
§1.	Les missions de clarification de l'action publique.....	307
A.	Le rapport au président de la République de 2009 resté lettre morte.....	307
B.	La complexification des compétences, un frein au pouvoir normatif local	309
§2.	Un sujet toujours d'actualité : les rapports Woerth (2024) et Ravignon (2024) ...	
		311
A.	Le rapport Woerth : des propositions fortes difficiles à mettre en oeuvre	312
B.	Le rapport Ravignon et la lutte contre le recours excessif aux normes	315
Section 2. La nécessité d'une approche souple pour mieux décider au plan local.....		323
§1.	Normer au plus près du territoire	323
A.	Produire de la norme effective.....	324
B.	Solliciter davantage le citoyen.....	326
§2.	Limiter l'inflation normative entre les acteurs publics.....	329
A.	Une inflation à l'origine d'une complexification des normes.....	329

B. Limiter pour simplifier	331
Section 3. Les trois voies d'évolution du pouvoir normatif des collectivités territoriales	333
§1. L'application à droit constant, avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État en filtres permanents du pouvoir normatif des collectivités territoriales	338
A. L'extrême réticence des plus hautes autorités devant le pouvoir normatif des collectivités territoriales	338
B. La persistance de l'écran législatif devant le juge administratif.....	341
§2. L'évolution jurisprudentielle à bâtir sur un revirement souhaitable du Conseil d'État	344
A. L'évolution du tryptique : compétences, ressources et moyens.....	344
B. La place du pouvoir normatif des collectivités territoriales dans la réforme de l'État	348
§3. La révision constitutionnelle comme aboutissement d'un véritable pouvoir normatif local	359
A. L'apport des réformes conduites depuis 1982.....	360
B. La concrétisation des projets de révision constitutionnelle	370
Conclusion générale.....	381
Bibliographie.....	401
Annexes	429
Annexe 1. Les publications et activités d'enseignement.....	431

Annexe 2. « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé. Présent. Avenir », <i>Pouvoirs Locaux</i> , n°86, 2010, pp.73-83.....	463
Annexe 3. « Quelle valeur juridique pour la signature d'un contrat de ville ? », <i>Pouvoirs Locaux</i> , n°126, 2024, pp.25-33.....	475
Annexe 4. Illustrations d'harmonisation d'arrêtés	484
Index des noms communs	492
Index des noms propres	497
Table des matières	501

Le pouvoir normatif des collectivités territoriales : de la production de la norme à son effectivité

Édicter des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

La première partie de la thèse montre que leur pouvoir normatif résulte d'un long processus historique. Il s'est heurté depuis des siècles à la conception unitaire de l'État dont il dépend toujours, même après la décentralisation de 1982. Il s'exerce sous le contrôle du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. Ce pouvoir normatif prend diverses formes, incluant les normes administratives, budgétaires et contractuelles. La seconde partie met en évidence la nécessité de dépasser la réforme constitutionnelle de 2003, qui a symboliquement consacré l'existence d'un pouvoir normatif local sans modifier substantiellement le droit local. Certes, l'expérimentation et la différenciation ont marqué une évolution, mais leur mise en œuvre reste limitée par des cadres restrictifs. Pour normer au plus près de l'usager, il est essentiel de juguler l'inflation normative. Trois scénarios d'évolution se dessinent :

- L'application à droit constant, avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État en filtres permanents ;
- Une évolution jurisprudentielle à bâtir sur un revirement du Conseil d'État ;
- Une révision constitutionnelle pour consacrer un véritable pouvoir normatif local et sortir, enfin, du cadre corseté dans lequel les deux ailes du Palais-Royal octroient, très exceptionnellement, des adaptations mineures.

Pouvoir normatif, Collectivités territoriales, Autonomie de décision, Différenciation, Expérimentation, Inflation normative

The normative power of local authorities : from norm-making to its effective implementation

Enacting general and impersonal norms is at the heart of the exercise of the powers of local authorities. The first part of the thesis shows that their normative power is the result of a long historical process. For centuries, it has come up against the unitary conception of the state on which it still depends, even after the decentralization of 1982. It is exercised under the supervision of the Council of State and the Constitutional Council. This normative power takes various forms, including administrative, budgetary and contractual standards.

The second part highlights the need to go beyond the constitutional reform of 2003, which symbolically enshrined the existence of a local normative power without substantially modifying local law. Admittedly, experimentation and differentiation have marked an evolution, but their implementation remains limited by restrictive frameworks. To standardize as closely as possible to the user, it is essential to curb normative inflation. Three scenarios for development are emerging:

- The application of the law as it stands, with the Constitutional Council and the Council of State as permanent filters;
- A jurisprudential evolution to be built on a reversal by the Council of State;
- A constitutional revision to enshrine a real local normative power and to get out, finally, the corseted framework in which the two wings of the Palais-Royal grant, very exceptionally, minor adaptations.

Legislative power, local authorities, decision-making autonomy, differentiation, experiment, normative inflation

Discipline : SCIENCES JURIDIQUES

Université de Reims Champagne-Ardenne

CRDT - EA 3312

57, rue Pierre Taittinger

BP 30 - 51571 REIMS Cedex

