CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité:

Droit public

ÉPREUVE N° 14

Durée: 4 h
Coefficient: 4

SUJET:

Multiplication des normes et égalité des usagers.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	«Normes : toujours pas d'adaptabilité en vue» / par B. Rallu. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 13 février 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/154378/normes-toujours-pas-d%e2%80%99adaptabilite-en-vue/print	**Page 3**
Document n° 2	«Réduire les normes pour devenir moins idiots» / Emmanuel Cattiau. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 14 février 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/154557/reduire-les-normes-pour-devenir-moins-idiots/print	**Page 5**
Document n° 3	«Normes : de l'adaptabilité à la proportionnalité» / Géraldine Chavrier ; [propos recueillis par] J. Joannès. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 27 février 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/156428/normes-de-l'adaptabilite-a-la-proportionnalite/print	**Page 6**
Document n° 4	«Normes : la CCEN cède la place à un conseil national aux pouvoirs renforcés» / J. Joannès. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 29 janvier 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/151940/normes-la-ccen-cede-la-place-a-un-conseil-national-aux-pouvoirs-renforces/print	**Page 9**

Document n° 5	«Les normes : quoi de neuf?» / J. Joannès. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 21 novembre 2012. http://www.lagazettedescommunes.com/139860/les-normes-quoi-de-neuf/print	**Page 12**
Document n° 6	«Alain Lambert : «Passer à un système d'avis conforme de la CCEN sur les normes» / [propos recueillis par] B. Rallu. La gazette.fr [en ligne] / groupe Moniteur, 13 février 2013. http://www.lagazettedescommunes.com/140358/alain-lambert-%C2%AB-passer-a-un-systeme-d%E2%80%99avis-conforme-de-la-ccen-sur-les-normes-%C2%BB/print	**Page 13**
Document n° 7	Proposition de loi rectifiée portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural [en ligne]. Assemblée nationale, enregistrement à la présidence le 23 août 2012. — (14.142). http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/propositions/pion0142.pdf	**Page 15**
Document n° 8	Extrait du rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi (n° 537), adoptée par le Sénat, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement. Assemblée nationale, enregistrement à la présidence le 13 février 2013. — (14.725). — Pages 1-34. http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0725.pdf	**Page 21**
Document n° 9	«La sécurité juridique, nouvel opium des juges?» / Pierre Brunet. Version 2. Extrait de : «Frontières du droit, critique des droits : billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak» / V. Champeil-Desplats et N. Ferré {Direction}. — Paris : LGDJ, 2007. — Pages 247-250. Archive ouverte HAL-SHS (Hyper article en ligne : sciences de l'homme et de la société) / Service d'ingénierie documentaire de l'Institut des sciences de l'homme de Lyon, 23-24 octobre 2008. — 3 pages. {OAI} halshs.archives-ouvertes.fr:halshs-00009769. http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/33/37/38/PDF/Brunet_Securite_Juridique_2006.pdf	**Page 52**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

la gazette.fr

DOCUMENT n° 1

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/154378/normes-toujours-pas-d%e2%80%99adaptabilite-en-vue/

SIMPLIFICATION DES NORMES

Normes : toujours pas d'adaptabilité en vue

B. Ralfu | A la une | Actu juridique | France | Publié le 13/02/2013

La commission des lois de l'Assemblée nationale a rejeté, mercredi 13 février un amendement visant à réintroduire dans la proposition de loi Doligé sur les normes un principe d'adaptabilité. L'article sur les CCAS a été supprimé. Un délai supplémentaire pour permettre de « grenelliser » les SCOT serait accordé aux collectivités locales.



[1]

L'introduction d'un principe de proportionnalité ou d'adaptabilité des normes dans le droit français devra encore attendre. Dans le même esprit que leurs collègues sénateurs qui avaient adopté le 12 décembre une proposition de loi Doligé [2] (UMP) vidée pour certains de sa substance quant à ce principe de proportionnalité, les députés de la commission des lois ont eux aussi refusé de s'engager sur le terrain de l'adaptabilité des normes ce mercredi 13 février.

Le député Pierre Morel-A-l'Huissier (UMP), auteur en 2012 d'une autre proposition de loi [3] visant, elle, à instituer ce principe d'adaptabilité pour les territoires ruraux, avait déposé un amendement [4] au texte du sénateur Doligé qui réintroduisait dans la proposition de loi son idée initiale, élargie cette fois à toutes les collectivités et personnes privées. Il n'a pas été entendu.

Malgré un diagnostic partagé par tous sur le poids des normes et la nécessité d'agir, les moyens par lesquels le processus devrait arriver à son terme divise les rangs.

Cohérence d'ensemble - Les députés ont choisi de poursuivre « la politique des petits pas », dénoncée en préambule de la séance par le rapporteur Guy Geoffroy (UMP), entre le souci d'aller vite et « d'oser », mais aussi de suivre une certaine cohérence d'ensemble avec toutes les actions en cours.

La chasse aux normes absurdes ouverte par le tandem Alain Lambert et Jean-Claude Boulard [5] devrait en effet trouver une première concrétisation dans un rapport attendu par le Premier ministre le 15 mars. Le document pourrait contenir des propositions de déclassement de normes de nature législative pour permettre de les abroger plus rapidement.

Dispositif tentaculaire - Il est aussi question que le projet de loi sur la décentralisation [6] crée un principe général de proportionnalité des normes pour les collectivités territoriales. La proposition de loi des sénateurs Gourault-Sueur [7] qui prévoit la création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes

4

applicables aux collectivités locales a été adoptée par le Sénat le 28 janvier.
Par ailleurs, un futur projet de loi Duflot pourrait reprendre un certain nombre de simplifications sur l'urbanisme.

A cela s'ajoute aussi le travail du commissaire à la simplification Célia Vérot et de la commission consultative d'évaluation des normes. Le dispositif anti-normes apparaît aujourd'hui tentaculaire. Mais semble toujours buter sur un point essentiel : l'éventuelle inconstitutionnalité d'un principe de proportionnalité ou d'adaptabilité.

Forte insécurité juridique - En ce sens a été cité l'avis du Conseil d'Etat, saisi par le gouvernement à l'automne sur la question précise de l'adaptation au niveau local des normes fixées au plan national, et qui conclut : « Notre droit permet déjà de faire plus et mieux que ce que nous faisons aujourd'hui ; dégager une règle générale d'adaptation des normes au niveau local serait vain. Surtout, la rédaction d'une telle règle générale la rendrait peu intelligible, suscitant une forte insécurité juridique. »

Le Conseil constitutionnel avait déjà jugé inconstitutionnelle l'idée d'adaptation dans une décision du 28 juillet 2011 [8]. Le projet de loi sur la décentralisation pourrait finalement tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, selon le député Olivier Dussopt (SRC). Rien n'est donc encore tranché, ni figé.

Après avoir rejeté le principe d'adaptabilité, la commission des lois s'est ensuite concentrée sur les CCAS et a supprimé l'article qui assouplissait les obligations des communes quant à leur mise en place.
Elle a aussi introduit un nouvel article permettant de reporter d'un an (au 1er janvier 2017) la mise en conformité des schémas de cohérence territoriale (SCOT) pour permettre d'y intégrer les exigences du Grenelle 2.

La proposition de loi sur la simplification des normes devrait être examinée en séance publique de l'Assemblée nationale à partir du 21 février.

5

Retour à l'article Imprimer

la gazette.fr

DOCUMENT n° 2

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/154557/reduire-les-normes-pour-devenir-moins-idiots/

[OPINION] SIMPLIFICATION DES NORMES

Réduire les normes pour devenir moins idiots

Auteur associé | France | Opinions | Publié le 14/02/2013

Aujourd'hui, 400 000 normes s'imposeraient aux collectivités. Pourquoi ? Dans un système où la défiance l'emporte sur la confiance, notre culture française de la norme serait la parade suprême afin de lutter contre les défaillances.

Pour autant, si on y réfléchit bien, notamment dans le cas d'accidents graves, la norme arrive après. Arme absolue, semble-t-il, pourtant, celle-ci ne permet pas de prévenir les drames : souvenons-nous de la catastrophe routière de Beaune en 1982, de l'effondrement de la tribune du stade de Furiani en 1992 ou de l'incendie du tunnel du Mont-Blanc en 1999...
Dans ces cas, la norme existante a-t-elle empêché l'accident ? Non. Les défaillances sont humaines ou matérielles et les normes seront toujours inopérantes contre l'inattention, la bêtise et la cupidité.

Les collectivités et leurs agents sont censés connaître toutes les normes qui les concernent. La tâche est impossible. Dans un pays où les enfants sont les plus inhibés d'Europe face à la peur de se tromper, l'inflation de normes serait peut-être leur réponse inconsciente, une fois adultes, pour lutter contre celle-ci.
Rien de surprenant que les Français soient également les champions du monde du pessimisme... L'inhibition est l'une des raisons du mal-être.

Passer du système de la défiance à celui de la confiance - Réduire les normes serait effectivement indispensable mais l'autre chantier, vital à mon sens, serait de passer du système de la défiance à celui de la confiance, où l'erreur serait analysée pour progresser, contrairement à la faute qui est à sanctionner.
Le chantier passe donc par une réforme de l'enseignement, du système d'évaluation des élèves et de la formation des professeurs.

Et, poursuivant la logique dans le champ professionnel, il semble tout aussi important de compléter et systématiser la formation des agents et cadres territoriaux à la prévention des risques, toutes filières confondues.

En effet, la culture de la vigilance combinée au devoir d'alerte pourrait être les véritables armes contre l'inflation de normes. Cela représente un changement de paradigme qui valoriserait la responsabilité et la prise d'initiative individuelle et collective.
Sinon, nous continuerons à produire de la norme, tel l'idiot regardant le doigt et non la lune. La question essentielle à se poser serait alors : à qui profite la norme ?

REFERENCES

Blog : http://cattiauemmanuel.expertpublic.fr/

Retour à l'article

Imprimer

la gazette.fr

DOCUMENT n° 3

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/156428/normes-de-l%e2%80%99adaptabilite-a-la-proportionnalite/

SIMPLIFICATION DES NORMES

Normes : de l'adaptabilité à la proportionnalité

J. Joannès | Actu juridique | France | Publié le 27/02/2013

Alors que les propositions de loi Doligé et Gourault relatives à la simplification des normes applicables aux collectivités continuent leur parcours législatifs, le principe d'adaptabilité des normes au niveau local disparaît des différents projets de textes. Géraldine Chavrier, professeur de droit public, le regrette.



[1]

Géraldine Chavrier, professeur agrégée de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Doyen du département droit public, Codirectrice du GIS-GRALE-CNRS (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe) - Avocate Cabinet Fidal.

Comment analysez-vous l'agitation législative centrée sur la lutte contre l'inflation normative ?

Il faut reconnaître que personne n'y voit vraiment clair. Il se dégage cependant des différentes propositions de loi [1] [2] et du projet de loi de décentralisation [3] une avancée et un aspect négatif : il y a une réelle prise de conscience du problème de l'inflation normative et de l'inadaptation d'un certain nombre de textes aux réalités locales.

Les collectivités ne sont plus disposées à en subir les conséquences. D'où ces tentatives multiples qui, à cet égard, révèlent l'aspect négatif de cet engouement : chacun souhaite apporter sa pierre à l'édifice parce qu'il sait que ces mesures complexes risquent de ne pas passer. Il s'agit en effet de contraindre l'Etat.

Et les moyens juridiques de contraindre, soit le législateur à renvoyer aux collectivités locales pour appliquer les lois, soit à amener le pouvoir réglementaire à se montrer moins bavard, n'ont jamais été trouvés. Chacun essaye à sa façon. C'est une difficulté en France : toucher à notre culture de la norme étatique et identique sur tout le territoire, c'est une tentative révolutionnaire !

7

Le concept d'adaptabilité locale de la norme semble avoir disparu des textes, au profit de celui de proportionnalité.

Nous ne disposons pas en France d'une définition précise des notions d'adaptabilité et de proportionnalité. Pour autant, le principe de proportionnalité, qui s'inspire du droit de l'Union européenne, est plus large que celui d'adaptabilité.
La proportionnalité est une limite quantitative à atteindre alors que l'adaptabilité est une méthode d'élaboration de la norme.

Selon le principe de proportionnalité, le niveau supérieur d'édiction d'une norme ne doit pas élaborer de textes excessivement détaillés. Il doit permettre au niveau « inférieur», dans le respect d'objectifs fixés, de trouver des moyens d'action plus adaptés aux besoins, sur un plan financier, administratif ou technique.

En revanche, l'adaptabilité est une notion plus étroite, qui désigne une autorité qui adapte la norme adoptée pour qu'elle soit en prise avec la réalité.

Vous regrettez donc l'abandon du principe d'adaptabilité.

C'est en effet dommage. D'une part, faire prévaloir le principe de proportionnalité, selon l'avis même du Conseil d'Etat (NDLR: avis non rendu public), c'est prendre le risque de créer un nid à contentieux : toutes les collectivités vont pouvoir saisir le juge pour contester les décrets qui ne respecteraient pas le principe de proportionnalité.
En outre, le principe de proportionnalité ne vaudrait que pour les textes réglementaires : il serait inconstitutionnel de vouloir y contraindre la loi. Ou alors, il faudrait envisager une révision constitutionnelle, ce que le gouvernement semble vouloir éviter.

L'abandon du principe d'adaptabilité est, d'autre part, regrettable car le Conseil constitutionnel l'a déjà accepté en 2002 : il a reconnu que la loi pouvait renvoyer au pouvoir réglementaire, non pas du Premier ministre, mais à celui des collectivités locales, pour certaines modalités d'application des lois.
Avec certaines limites, le Conseil constitutionnel accepte l'adaptabilité des lois grâce à leur application par les collectivités.

L'intervention du préfet pour assurer l'adaptabilité des lois est-elle une solution ?

Cela a été effectivement envisagé par la proposition de loi Doligé. Mais cela resterait de toute façon une intervention « étatique », alors que ce que l'on recherche, c'est une décentralisation normative. La norme resterait d'origine étatique, et donc avec une moindre connaissance du terrain.

Juridiquement, l'intervention serait en outre très limitée : il faudrait que le décret envisage des solutions alternatives que le préfet pourrait mettre en œuvre localement. L'introduction de ces « variantes » ainsi ouvertes serait, de toute façon, issue du Premier ministre.
Tout resterait donc encore fixé au niveau étatique.

Si le projet de loi de décentralisation s'en tient au principe de proportionnalité, répondra-t-il aux attentes des collectivités ?

Il serait souhaitable que le texte précise la mise en œuvre de ce principe de proportionnalité. Si l'Etat indique qu'il réduit le contenu normatif de ses textes – sous contrôle du juge administratif cette fois – il faut qu'il indique qui adoptera les normes de détail qu'il n'aura pas adoptées.

L'idéal serait que la loi formule une pétition de principe selon laquelle, à l'avenir, le législateur renverra explicitement au pouvoir réglementaire des collectivités pour certaines modalités d'application des lois, aussi souvent que nécessaire pour adapter les textes aux circonstances locales.

8

Faudrait-il prévoir des critères relatifs aux ressources ou à la population locale ?

Non. Il faut des marges de manœuvre les plus larges possibles. Nous sommes sur des normes de troisième niveau d'importance, qui n'exigent pas d'être fixées au niveau étatique pour respecter les exigences constitutionnelles et notamment le principe d'égalité.

Quand une loi se prononce sur une compétence de la région, il faut laisser à toutes les régions la possibilité d'adopter des mesures pratiques pour s'adapter à leurs territoires. Les décrets doivent cesser d'être bavards et trop précis, pour laisser l'inventivité locale s'exprimer.
L'adaptabilité, c'est laisser aux collectivités le soin de prendre elles-mêmes les mesures complémentaires.

Existe-t-il un exemple concret ?

Prenons le cas des aides aux entreprises. La loi de démocratie de proximité [4] a prévu que ces aides ne soient plus fixées par le Premier ministre. C'est aux assemblées délibérantes régionales d'en fixer le régime.
C'est cela, l'adaptabilité : on ne passe plus par le pouvoir réglementaire étatique. On est passé d'une politique économique uniforme à une politique adaptée au local.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Normes : toujours pas d'adaptabilité en vue

9

la gazette.fr

DOCUMENT n° 4

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/151940/normes-la-ccen-cede-la-place-a-un-conseil-national-aux-pouvoirs-renforces/

NORMALISATION

Normes : la CCEN cède la place à un conseil national aux pouvoirs renforcés

J. Joannès | A la une | Actu juridique | France | Publié le 29/01/2013

Le Sénat a voté le 28 janvier en première lecture, à l'unanimité et une abstention, la proposition de loi sur la régulation des normes applicables aux collectivités locales. La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) disparaîtrait et céderait la place à un "Haut conseil national chargé du contrôle et de la régularisation des normes applicables aux collectivités locales", doté de pouvoirs renforcés.



[1]

Avec un diagnostic largement partagé sur les dégâts causés par " les normes" et l'accord unanime sur le renforcement du dispositif de lutte contre leur inflation, la proposition de loi sur la régulation des normes applicables aux collectivités locales, portée par Jacqueline Gourault (UDI-UC – Loir-et-Cher) et Jean-Pierre Sueur (Soc – Loiret), a été adoptée en première lecture par le Sénat le 28 janvier [2], à l'unanimité moins une abstention.

Issue directement des Etats généraux de la démocratie territoriale [3], le dispositif proposé a d'abord été salué comme "une avancée structurante". Pour autant, les premières discussions autour de l'adoption de quelques amendements ont dévoilé des points de faiblesse non négligeables qui pourraient alimenter la suite des débats parlementaires.

Le Conseil national : un dispositif renforcé - Composé de 36 membres, parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux, présidents d'EPCI, de conseillers municipaux et de neufs représentants de l'Etat, le « Conseil national chargé du contrôle de la régulation des normes applicables aux collectivités" se substituerait à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont les travaux menés depuis quatre ans ont été largement salués.

La mission reste pour l'essentiel inchangée : associer en amont les parlementaires et les élus locaux à l'examen des textes législatifs et réglementaires et leur donner plus de pouvoir pour évaluer leurs impacts techniques et financiers.

Des compétences élargies, des pouvoirs précisés - La proposition de loi Sueur-Gourault étend le champs de compétence du Conseil national. Selon le projet de nouvel article L. 1212-2 du Code général des collectivités territoriales, le Conseil national sera consulté par le gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui sont applicables aux collectivités territoriales.

10

Dans son avis sur des dispositions réglementaires en vigueur le Conseil national pourra proposer des modalités de simplification de ces dispositions et, le cas échéant, l'abrogation de normes devenues obsolètes.

Le Conseil national sera consulté sur l'impact technique et financier des projets de loi ou d'amendements gouvernementaux et pourra émettre, à la demande du gouvernement, un avis sur les projets de textes de l'Union européenne.

La nature de la mission que le Haut Conseil aura au regard des normes d'origine communautaire intrigue : quelles suites pourraient être données par le gouvernement sur l'avis rendu à propos des « projets de texte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements » ?

L'avis défavorable du Haut conseil - À défaut de délibération dans les délais, l'avis du Conseil national est réputé favorable. Lorsque le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le gouvernement devra lui présenter un projet modifié. Un représentant du Premier ministre assiste alors à la délibération au cours de laquelle est présenté ce projet.
L'ensemble des travaux du Conseil sont rendus publics et publiés au Journal officiel.

Adaptabilité des normes - Le Conseil national pourra proposer des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur si leur application entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard des objectifs qu'elles poursuivent.

Alain Richard, Rapporteur de la commission des lois, a considéré que ces dispositions constituent une faiblesse constitutionnelle qui pourrait être relevée, notamment lors des débats parlementaires ultérieurs.

Le texte voté par le Sénat indique en effet que

> Le conseil national peut proposer, dans ses recommandations, des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur qui sont conformes aux objectifs poursuivis si l'application de ces dernières entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs.

Cette reprise, par la bande de la proposition de loi de Pierre Morel A l'Huissier relative à l'adaptabilité des normes en milieu rural [4], permet aussi de reprendre, au moins dans son esprit, les dispositions de l'article 7 de l'avant-projet de loi de décentralisation [5] et de réforme de l'action publique.

Saisine et délais - Le Conseil national pourra se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification, disposition visant notamment l'Afnor.
Il pourra être appelé à évaluer les normes réglementaires en vigueur, saisi par le gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre. Le Conseil national pourra également se saisir lui-même de ces normes.

Le Conseil national disposera d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de texte pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président. À titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, il est réduit à deux semaines. Par « décision motivée » du Premier ministre, ce délai peut être réduit à soixante-douze heures.

Les normes sportives - Une formation restreinte du Conseil, la « commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs » rendra un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs. Son avis sera rendu dans un délai de quatre mois à compter de la date de transmission du projet de règlement accompagné de sa notice d'impact par le ministre chargé des sports. En cas d'avis défavorable, les fédérations compétentes disposeront d'un délai de deux mois pour proposer un nouveau règlement.

« Un machin pour en supprimer un autre ? » - Le vote quasi unanime du texte par le Sénat n'a pour autant pas masqué les critiques et a révélé d'autres faiblesses constitutionnelles qui pourraient être mise en exergue lors des

11

débats à l'Assemblée nationale.
Plusieurs sénateurs se sont interrogés notamment sur l'articulation des missions entre le Conseil national et le futur Haut conseil des territoires annoncé par François Hollande [6] dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation.

D'autres incertitudes tiennent à la procédure d'examen des amendements par le conseil national (présence de neufs représentants de l'Etat pouvant alors intervenir dans le processus législatif...) et au respect de la séparation entre loi et règlement en cas de déclassement d'une norme.

Cohérence et coordination - Les auteurs de la proposition de loi, suivis par la ministre Maryse Lebranchu, se sont évertués à convaincre de la cohérence générale de l'action du gouvernement en matière de lutte contre les normes.
Après un hommage appuyés aux quatre lois de simplification "Warssman " et à la proposition de loi Dollgé, Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur ont martelé que le nouveau dispositif "ne vient pas "refaire ce qui a déjà été fait" et n'est "pas contradictoire avec les autres mesures prises récemment".
Avec à l'esprit la mission en cours confiée à Alain Lambert et Jean-Claude Boulard [7] de "chasse aux normes aburdes".

Rejetant la critique exprimée par une sénatrice EELV, de créer "un machin pour en supprimer un autre", le Conseil national aura plutôt une "mission complémentaire", a indiqué Marylise Lebranchu. Ses conseillers l'assurent également : « la mission Lambert /Boulard recense quant à elle, les normes absurdes ».

A n'en pas douter, la nomination le 25 janvier de Célia Vérot [8] nouvelle adjointe au secrétaire général du gouvernement chargée de la simplification, pourra permettre d'assurer une certaine cohérence à l'ensemble du dispositif gouvernemental « anti normes ».

12

la gazette.fr

DOCUMENT n° 5

DOSSIER : Congrès des maires 2012 : les élus face à la rigueur
Dossier publié à l'adresse http://www.lagazettedescommunes.com/139860/les-normes-quoi-de-neuf/

CONGRÈS DES MAIRES 2012

Les normes : quoi de neuf ?

J. Joannès | Actu juridique | Dossiers d'actualité : France | Publié le 21/11/2012

Lors de son discours le 20 novembre, le Président de la République a annoncé le renforcement des pouvoirs de la Commission consultative d'Evaluation des normes (CCEN).

C'est traditionnel : à chaque Congrès des maires, le Président de la République, quel qu'il soit, admet devant les élus rassemblés que le poids des normes écrase les collectivités locales. La 95e édition du Congrès n'a pas failli pas à la règle. Des chiffres sont à nouveaux livrés : 400 000 normes, imposées sans concertation aux collectivités, entraineraient des dépenses chiffrées à 2 milliards d'euros.
Rien qu'en 2011, les normes examinées par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) représentent une charge financière de 700 millions d'euros (Lire notre dossier « La vérité sur les Normes », dans La Gazette du 12 novembre 2012).

François Hollande a cependant introduit une nouvelle façon de mesurer l'impact des normes, en lui ajoutant une dimension temporelle et comparative : « Il faut 184 jours, en France, pour instruire un dossier de permis de construire d'un hangar... contre 97 en Allemagne et 27 aux Etats-Unis ». En réalité, Nicolas Sarkozy avait déjà fustigé plusieurs fois, devant les maires réunis en Congrès, un « code de l'urbanisme auquel plus personne n'y comprend plus rien ».

Pouvoir de rectification - Au-delà des chiffres, le Président de la République a annoncé deux mesures pour juguler le flux normatif, reprenant en grande partie les conclusions des Etats généraux du Sénat.

- D'une part, l'avis positif de la CCEN sera rendu obligatoire.
- D'autre part, l'édiction de toute nouvelle norme devra être précédée de réalisation d'étude d'impact.

La grande nouveauté, à l'issue de cette première journée de Congrès, c'est l'annonce d'un « pouvoir de rectification des normes obsolètes ».
Une proposition qui soulève déjà quelques questions : qui décrétera qu'une norme est obsolète ? Selon quels critères ? La question de la gestion et de la réduction du stock normatif est loin d'être close...

13

la gazette.fr

DOCUMENT n° 6

Adresse de l'article http://www.lagazettedescommunes.com/140358/alain-lambert-%c2%ab-passer-a-un-systeme-d%e2%80%99avis-conforme-de-la-ccen-sur-les-normes-%c2%bb/

NORMES

Alain Lambert : « Passer à un système d'avis conforme de la CCEN sur les normes »

B. Rallu | A la une | Actu juridique | France | Publié le 23/11/2012 | Mis à jour le 13/02/2013

Le président de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) réagit aux propos du Président de la République, pendant le Congrès des maires, sur le renforcement des pouvoirs de l'instance de contrôle des normes applicables par les collectivités locales.



[1]

Comment réagissez-vous aux propositions de François Hollande ?

Le Président de la République donne des instructions précises [2] que nous devons appliquer immédiatement. La CCEN est le seul instrument de régulation existant pour éviter la prolifération des normes. Elle a un pouvoir d'avis. Si celui-ci n'est pas pris en compte par le Premier ministre, la norme s'applique.
Notre souhait serait de passer à un système d'avis conforme. Notre présomption est que Matignon ne voit pas la portée de la totalité des normes prises par les ministères dépensiers et leurs conséquences financières pour les collectivités locales.
En cas d'avis défavorable de la part de la CCEN, le Premier ministre devrait être obligé de prendre une nouvelle décision (car il ne s'agit pas de lui interdire de pouvoir prescrire), ce qui disciplinerait la tentation permanente des administrations centrales de prescrire des normes coûteuses.

Ces orientations ne se sont pas encore traduites dans les textes. Le Parlement tergiverse avec plusieurs propositions de loi. Que faudrait-il pour avancer ?

Sur un sujet comme celui des normes, il faudrait un texte transpartisan gauche/droite pour qu'il ne soit pas entaché d'arrière-pensées politiciennes. Cela pourrait être soit une proposition de loi, soit un chapitre sur la régulation des normes inséré dans une loi relative aux collectivités locales.
Si les propositions de loi sont partisanes, elles n'ont pas de chances d'aboutir. C'est probablement la limite de l'initiative Doligé, tout comme celle de la majorité actuelle. Je recommande de rassembler dans un texte commun les dispositions très utiles des propositions de loi Doligé et Gourault-Sueur [3], et du texte que le Gouvernement envisage de son côté.

14

Comment accueillez-vous la proposition de loi Gourault-Sueur qui préconise la création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, et qui supprime la CCEN ?

Je ne suis pas pour que la CCEN change de nom. L'article sur la CCEN est pour moi un petit « bug ». Il faudrait le retirer, car cela revient à supprimer trois années de travail, trois années de doctrine bien établie, trois années de relations de confiance qui se sont nouées entre les administrations centrales et la CCEN.
Avoir un article de suppression de la CCEN dans cette proposition de loi représente un danger. L'autorité d'une institution ne résulte pas de son nom mais des pouvoirs qui lui sont conférés. Nous demandons le renforcement des pouvoirs de la CCEN ; nous ne demandons pas de l'habiller et de l'endimancher d'une appellation pompeuse.

Avec cette proposition de loi très courte, n'a-t-on pas fait un pas en arrière sur le sujet des normes ?

Ce qui m'intéresse, c'est le résultat. Je recommanderai plutôt un examen commun de tous les textes qui visent à la simplification administrative. Examiner séparément des textes qui visent les mêmes objectifs n'est pas une bonne pratique parlementaire.

Que faut-il faire aujourd'hui en attendant l'adoption éventuelle de textes ?

L'existence du moratoire sur les normes, encore trop souvent ignoré des administrations centrales, devraient être réaffirmée. Et obliger le Premier ministre à prendre une deuxième délibération sur les motifs de refus de la CCEN. Sur trois ans, nous avons eu 12 avis défavorables sur 600. Il n'est pas gênant pour le Premier ministre de reprendre une nouvelle décision. Dans six cas, je fais le pari qu'il n'aurait pas pris une deuxième délibération. Car sur les 12 avis défavorables, certains textes ont déjà été modifiés depuis.

Et sur le stock des 400 000 normes ?

Sur commande du Premier ministre, un groupe de travail réunissant des personnes ayant une qualification juridique et une grande expérience de l'application des lois dans les collectivités locales pourrait être créé. Sa mission serait de proposer des dispositions à prendre pour diminuer ce stock.
Par exemple, on pourrait envisager la mise en ligne de toutes les circulaires sur le site internet du Premier ministre avant une certaine date et celles qui ne le seraient pas seraient alors réputées caduques. Des milliers de circulaires seraient oubliées par les administrations et disparaîtraient ainsi du stock.
Mais une telle disposition ne peut pas s'appliquer pour les lois. Il est possible de créer un tel groupe de travail au sein de la CCEN. Je crois que la piste est explorée en ce moment et suis confiant car le sujet des normes est reconnu comme important.

Qu'est-ce qu'un projet de loi de finances dédié aux collectivités [4], une idée que vous prônez, pourrait apporter ?

Un tel texte permettrait à la CCEN, si elle survivait, d'expliquer aux administrations que les coûts des normes qu'elles présentent dépassent ce qui a été inscrit en projet de loi de finances des collectivités locales. Et qu'en conséquence, elles doivent continuer à travailler à supprimer des normes devenues inutiles pour pouvoir financer les nouvelles. Cela donnerait des repères.

15

DOCUMENT n° 7

N° 142 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 août 2012.

PROPOSITION DE LOI

portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des **normes** *en* **milieu rural,**

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Jean-François MANCEL, Alain MARTY, Paul SALEN, Yannick FAVENNEC, Laurent MARCANGELI, Jean-Marie TETARD, Alain MARC, Jean-Marie SERMIER, Annie GENEVARD, Julien AUBERT, Jean-Claude BOUCHET, Jean-Pierre DECOOL, Véronique LOUWAGIE, Philippe PLISSON, Lucien DEGAUCHY, Frédéric REISS, Dominique BUSSEREAU, Jean-Pierre DOOR, Marianne DUBOIS, Alain MOYNE-BRESSAND, Patrick HETZEL, Bérengère POLETTI, Axel PONIATOWSKI, Étienne BLANC, Philippe Armand MARTIN, Nicolas DHUICQ, Véronique BESSE, Isabelle LE CALLENNEC, Laure de LA RAUDIÈRE, Yves NICOLIN, Guénhaël HUET, Philippe VITEL, Marie-Christine DALLOZ, Jean-Claude GUIBAL, Fernand SIRÉ, Alain CHRÉTIEN, Charles de COURSON, Bernard PERRUT, Jean-Louis CHRIST, Jacques BOMPARD, Guillaume CHEVROLLIER, Jacques LAMBLIN, Philippe VIGIER, Jean-Charles TAUGOURDEAU, Virginie DUBY-MULLER, Alain LEBOEUF et Marc LE FUR,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La multiplication et la superposition des normes juridiques font peser sur les citoyens des contraintes de plus en plus lourdes. Fondées sur le principe d'égalité, elles tendent à uniformiser les comportements, sans tenir compte des réalités locales, en prenant souvent pour repères les conditions de vie des citadins et pour cible les paramètres d'un cadre de vie idéal.

Or, une grande partie de la population qui vit hors des pôles urbains, ainsi que les collectivités locales au sein desquelles elle réside, croulent sous le poids de contraintes démesurées par rapport à leurs besoins, à leurs conditions de vie et à leurs capacités financières.

Paradoxalement, dans le monde rural d'aujourd'hui, le principe d'égalité devant la loi tend peu à peu à devenir un facteur d'inégalité voire même d'inéquité.

Le constat a été largement effectué par la « Mission Ruralité » menée par Pierre Morel-A-l'Huissier, député de la Lozère, coordonnateur de la mission, ainsi qu'Étienne Blanc, député de l'Ain, rapporteur des différentes lois de simplification, Daniel Fasquelle, député du Pas-de-Calais, et Yannick Favennec, député de Mayenne. Un sentiment d'exaspération sur l'inadaptation des normes a conduit cette mission à proposer un certain nombre d'adaptations urgentes de caractère réglementaire ainsi qu'une nouvelle gouvernance et de nouveaux principes juridiques. Cette proposition de loi est la traduction législative des recommandations de cette mission sur les normes en milieu rural.

Afin d'éviter la paralysie croissante du milieu rural et l'asphyxie de son économie, il est urgent que la norme s'humanise, qu'elle permette l'amélioration des conditions d'existence sans pousser inexorablement vers une standardisation des dispositifs et des comportements en décalage complet avec les aspirations et le cadre de vie des personnes qui y vivent.

Il est, en particulier, indispensable que, lorsque les mesures réglementaires prises pour l'application d'une loi imposent la mobilisation de moyens techniquement impossibles à mettre en œuvre, insupportables financièrement ou manifestement disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par la loi, puissent leur être substitués d'autres moyens, répondant aux mêmes objectifs, mais mieux adaptées.

– Diverses mesures d'adaptation législatives : une réponse pour le flux à venir

Une réponse à ces difficultés pourrait être donnée par le législateur, dans chaque loi, à l'instar de ce qui est fait pour les territoires d'outre-mer ou la Corse, en prévoyant un chapitre dédié regroupant les mesures d'adaptation de la loi au monde rural.

– Mesures réglementaires d'adaptation : une réponse pour le stock « normatif »

Une autre réponse pourrait consister à prévoir une mention spécifique dans chaque article de loi pertinent, renvoyant au règlement pour la fixation des mesures d'application. La loi pourrait ainsi, lorsque la décision appartient aux collectivités territoriales, expressément donner à ces dernières la possibilité de prendre ponctuellement des mesures susceptibles d'adapter au mieux localement les prescriptions à respecter. Dans les autres cas, la loi pourrait expressément autoriser les préfets à accepter des mesures ponctuelles se substituant aux normes réglementaires d'application, impossibles à mettre en œuvre, financièrement insupportables ou manifestement disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis par la loi, sous réserve que ces mesures de substitution répondent, elles aussi, à ces objectifs.

Toutefois, sans sous-estimer les progrès que constitueraient déjà de telles mesures, il ne s'agirait là que de réponses ponctuelles, applicables au cas par cas et uniquement pour l'avenir, laissant l'immensité du stock des textes en vigueur sans possibilité d'adaptation face aux difficultés majeures qui font aujourd'hui obstacle à une bonne application de la loi.

– Principes d'adaptabilité et de subsidiarité

Aussi, est-il temps d'inscrire enfin et clairement dans notre cadre juridique un droit à la mise en œuvre d'un principe d'adaptabilité, lorsque la norme à appliquer est impossible à mettre en œuvre, insupportable financièrement ou manifestement disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis par la loi.

Ce droit doit d'abord se traduire par l'introduction, dans le code général des collectivités territoriales, conformément aux dispositions de l'article 72 de la Constitution et pour les décisions relevant de leurs compétences, d'une possibilité pour les collectivités territoriales et pour les personnes morales de droit public compétentes de décider ponctuellement

des mesures de substitution, proportionnées et répondant aux objectifs poursuivis par la loi, tel est l'objet de l'article 1er.

Les dérogations accordées et prévues dans le principe d'adaptabilité sont strictement encadrées. L'article 1er de la présente proposition de loi prévoit les conditions de mise en œuvre de ces substitutions. Il s'agit en effet des cas où les textes adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens disproportionnés au regard des objectifs recherchés et des personnes qui y sont assujetties.

La présente proposition de loi dans son article 2 introduit un principe de subsidiarité, applicable aux personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé qui se traduit par l'adoption, dans les domaines ne relevant pas de la compétence des collectivités territoriales, d'une mesure générale autorisant le préfet à accepter ponctuellement des propositions de mesures à substituer aux normes réglementaires impossibles à mettre en œuvre, insupportables financièrement ou manifestement disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis par la loi, sous la réserve que ces mesures répondent, elles aussi, à ces mêmes objectifs.

Enfin, l'article 3 de la présente proposition de loi prévoit la création dans chaque département d'une commission de médiation.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

① L'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales est complété par un II ainsi rédigé :

② « II. Par dérogation aux dispositions du présent article, et pour les seules décisions qui relèvent de leur compétence, les collectivités territoriales et toute personne morale de droit public peuvent, lorsque les textes adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi, imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers, inadaptées compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou encore de leurs capacités financières ou de celle des personnes tenues de s'y conformer, décider de mettre en œuvre des mesures de substitution adaptées, à la condition que ces dernières satisfassent aux objectifs poursuivis par la loi.

③ « Cette dérogation ne s'applique toutefois pas aux dispositions réglementaires qui sont la transposition de mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire ou qui ne sont que le rappel d'une obligation fixée par la loi. »

Article 2

① L'article L. 1111-5 du même code est complété par un III ainsi rédigé :

② « III. Lorsque les textes, adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi, imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers, disproportionnés compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou des capacités financières des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé tenues de s'y conformer, celles-ci peuvent proposer à l'autorité publique concernée des mesures de substitution adaptées, à la condition que celles-ci satisfassent aux objectifs poursuivis par la loi.

③ « Exception faite du cas où la collectivité territoriale compétente intervient en application du II du présent article, l'autorisation de déroger est donnée par le préfet du département, au vu des justifications produites par les demandeurs et après avis de la commission de médiation locale.

④ « Les modalités de saisine du préfet seront fixées par voie réglementaire.

⑤ « Le présent article ne s'applique toutefois pas aux dispositions réglementaires qui sont la transposition de mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire ou qui ne sont que le rappel d'une obligation fixée par la loi. »

Article 3

① L'article L. 1111-5 du même code est complété par un IV ainsi rédigé :

② « IV. Il est créé, dans chaque département, une commission départementale de médiation placée sous l'autorité du préfet dont la composition sera fixée par un décret en Conseil d'État. »

DOCUMENT n° 8

21

N° 725

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 537), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *relative au contrôle des* **normes** *applicables aux* **collectivités territoriales** *et à la simplification de leur fonctionnement*,

PAR M. GUY GEOFFROY,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **779** (2010-2011), **338**, **343**, **344** (2011-2012), **25**, **26**, **37**, **38**, **58** et T.A. **48** (2012-2013).

22

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS 9

INTRODUCTION 11

I. LA PROLIFÉRATION DES NORMES : UN ENJEU BIEN IDENTIFIÉ 13

A. DES VOIX CONCORDANTES ÉTABLISSANT UN MÊME CONSTAT 13

B. UN DIAGNOSTIC SÉVÈRE ET RÉCURRENT : L'« ÉTAU » DES NORMES 14

1. Une réalité tant quantitative que qualitative 14

a) Des normes par milliers 14

b) Des normes complexes 14

c) Des normes coûteuses pour les collectivités territoriales 15

2. Des facteurs d'explication multiples 19

II. DE NOMBREUSES RÉPONSES DE NATURE ORGANISATIONNELLE OU LÉGISLATIVE DÉJÀ APPORTÉES 21

A. UN DISPOSITIF OPÉRATIONNEL EN VUE D'UNE ACTION EFFICACE 21

1. Le développement progressif des études d'impact 21

2. L'activité de la Commission consultative d'évaluation des normes 22

a) Le rapport de 2007 sur le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales 22

b) La création de la CCEN 23

3. Un moratoire sur l'édiction des normes réglementaires 24

4. La nomination d'un responsable de la simplification au secrétariat général du Gouvernement 24

5. Le programme du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique 27

23

B. L'ACTION LÉGISLATIVE EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES 28

1. Les lois de simplification du droit sous la XIII^e législature 28

2. Plusieurs initiatives depuis l'ouverture de la XIV^e législature 29

a) Le sujet de la création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes 29

b) La question de l'évolution de la Commission consultative d'évaluation des normes 31

III. UNE PROPOSITION DE LOI PRAGMATIQUE, FRUIT D'UNE LONGUE RÉFLEXION. 34

A. UNE PROPOSITION DE LOI QUI RÉSULTE DE TRAVAUX APPROFONDIS 34

1. Le rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales 34

2. La première étape de la discussion parlementaire 35

B. UNE PROPOSITION DE LOI EXAMINÉE AVEC PRAGMATISME AU SÉNAT 36

1. Des mesures ciblées 36

2. Une démarche cohérente et constructive 38

a) La suppression de plusieurs articles 38

b) L'ajout de nouvelles mesures spécifiques 39

C. L'EXAMEN EN COMMISSION DES LOIS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE 40

DISCUSSION GÉNÉRALE 41

EXAMEN DES ARTICLES 49

TITRE I^ER — DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NORMES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 49

Article 1^er (supprimé) (art. L. 1211-4-3 [nouveau] du code général des collectivités territoriales, art. L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime et art. L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles) : Principe de proportionnalité et adaptation des normes à la taille des collectivités 49

Article 2 (supprimé) (art. L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales et art L. 131-16 du code du sport) : Élargissement de la composition et des missions de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) 56

Article 2 bis *(supprimé)* (art. L. 1211-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs 59

Article 3 (supprimé) (art. L. 1211-4-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création de commissions consultatives départementales d'application des normes 62

Article 4 (supprimé) (art. L. 1211-4-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d'une commission consultative des études locales 63

Article 4 bis (art. L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension des compétences de la Commission consultative d'évaluation des charges 65

24

TITRE II — FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 66

Chapitre I^er – Dématérialisation de la publication des actes et recueils administratifs 66

Article 5 (art. L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales) : Dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales 66

Article 6 (art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales) : Dématérialisation de la publication des actes administratifs 69

Chapitre II – Dispositions financières, budgétaires et comptables 71

Article 7 (art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales) : Clarification de la procédure de liquidation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) 71

Article 8 (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Suppression ou modification des régies comptables par l'exécutif 72

Article 9 (art. L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du code général des collectivités territoriales) : Transmission par le directeur départemental ou régional des finances publiques du compte de gestion au préfet 73

Article 10 (supprimé) (art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales) : Admission en non-valeur des créances irrécouvrables les plus modestes 75

Article 10 bis (art. L. 221-2 du code de la route) : Dérogations pour la conduite d'un véhicule agricole ou forestier 77

Chapitre III – Simplification du fonctionnement des assemblées locales 79

Article 11 (art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : Délégation des demandes de subvention au maire par le conseil municipal 79

Article 12 (art. L. 3121-19-1 [nouveau] et art. L. 4132-18-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Délais de transmission des rapports aux membres des commissions permanentes des assemblées délibérantes 80

Article 13 (art. L. 2121-8, L. 2541-5, L. 3121-8 et L. 4132-6 du code général des collectivités territoriales) : Règlement intérieur des conseils 82

Chapitre IV – Dispositions relatives à la commande publique 83

Article 14 (art. L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales) : Quorum pour la réunion des commissions compétentes en matière de délégation de service public 83

Article 15 (art. L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales) : Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public 85

Article 16 (art. L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1 du code général des collectivités territoriales) : Procédures de conclusion des accords-cadres 87

Chapitre V – Simplification des procédures 89

Article 17 (art. L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales) : Déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle 89

Article 18 (supprimé) (art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles et art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22 et L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement de la législation applicable aux centres communaux d'action sociale (CCAS) 90

25

TITRE III — URBANISME ET AMÉNAGEMENT 98

Chapitre Ier – Urbanisme 98

Article 19 (art. L. 300-3 du code de l'urbanisme) : Sécurisation des conventions de mandat d'aménagement 98

Article 20 (supprimé) (art. L. 123-1-3, L. 123-1-4-1, L. 212-6 et L. 212-7 [nouveaux], art. L. 213-4 du code de l'urbanisme et art. L. 111-4-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation) : Secteurs de projet 101

Article 21 (supprimé) (art. L. 311-1 et L. 311-5 du code de l'urbanisme) : Modernisation de la procédure de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) 104

Article 22 (art. L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation) : Dispense de diagnostics pour la vente d'immeubles voués à la destruction 106

Article 23 (supprimé) (art. L. 111-5 du code de l'urbanisme) : Opposabilité du cahier des charges dans les lotissements 107

Article 24 (supprimé) (art. L. 442-4 du code de l'urbanisme) : Promesse de vente en lotissement 109

Article 25 (art. L. 332-11-5 [nouveau] et art. L. 332-12 du code de l'urbanisme) : Encadrement de la préparation du projet urbain partenarial (PUP) 110

Article 25 bis (art. L. 442-9 du code de l'urbanisme) : Règlement de lotissement et plan local d'urbanisme 113

Article 25 ter A *(nouveau)* (art. 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) : Report de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les schémas de cohérence territoriale aux exigences de la loi « Grenelle II » 114

Article 25 ter (art. 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010) : Report de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les plans locaux d'urbanisme aux exigences de la loi « Grenelle II » 117

Article 25 quater (art. L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation) : Prorogation du délai de validité du programme local de l'habitat (PLH) 118

Article 26 (supprimé) (art. L. 123-1-14 [nouveau] du code de l'urbanisme) : Dérogation à la réalisation d'aires de stationnement dans certaines zones géographiques 120

Chapitre II – Archéologie préventive 121

Article 27 (supprimé) (art. L. 523-7 du code du patrimoine) : Encadrement de la signature de la convention d'archéologie préventive 121

Chapitre III – Voirie 123

Article 27 bis (art. L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des pouvoirs du maire en matière d'élagage des plantations privées 123

Article 27 ter (art. L. 131-7-1 [nouveau] du code de la voirie routière) : Renforcement des pouvoirs du président du conseil général en matière d'élagage des plantations privées 124

TITRE IV — ENVIRONNEMENT 125

Chapitre Ier – Eau 125

Article 28 (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales) : Rapport du maire sur le prix et la qualité du service 125

26

Article 28 bis *(supprimé)* (art. L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales et art. L. 213-10-3 du code de l'environnement) : Installations d'assainissement non collectif situées en zone d'assainissement collectif 128

Article 29 (supprimé) (art. L. 1413-1 et L. 2224-2, intitulé de la section VII du chapitre IV du titre II du livre II de la deuxième partie [nouveau] et art. L. 2224-38 à L. 2224-40 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : Création d'un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales 130

Chapitre II – Unification de la planification de la gestion des déchets 132

Article 30 (supprimé) (art. L. 541-13, L. 541-14, L. 541-14-1, L. 655-1 et L. 655-1-1 du code de l'environnement et art. L. 4424-37 et L. 4424-37-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Unification de la planification de la gestion des déchets 132

Chapitre III – Développement durable 134

Article 31 (art. L. 229-26 du code de l'environnement) : Plan climat-énergie territorial .. 134

TITRE V — DISPOSITIONS DIVERSES 136

Chapitre I^er^ – Fonction publique territoriale 136

Article 32 (supprimé) (art. 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : Recrutement par les collectivités territoriales des personnels des filières sociale, médico-sociale et médico-technique 136

Chapitre II – Dispositions relatives à la santé publique 138

Article 33 (supprimé) (art. L. 3121-1, L. 3121-2, L. 3121-2-1 du code de la santé publique et art. L. 174-16 du code de la sécurité sociale) : Centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit 138

Chapitre III – Dispositions économiques 140

Article 34 (supprimé) (art. L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales) : Activité des sociétés publiques locales 140

Chapitre IV – Dispositions relatives aux officiers d'état civil 142

Article 35 (art. 75 du code civil) : Articles du code civil dont la lecture doit être faite lors d'un mariage 142

Titre de la proposition de loi 144

TABLEAU COMPARATIF 147

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF 195

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION 203

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR 207

27

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR LA COMMISSION DES LOIS

— À l'initiative du rapporteur, la commission des Lois a **supprimé** l'**article 2 *bis***, consacrant dans la loi la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), dans la mesure où la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales procède déjà à une telle consécration.

— À l'initiative conjointe de M. Michel Heinrich et du rapporteur, la Commission a porté l'échéance actuelle pour la mise en conformité des schémas de cohérence territoriale (SCoT) avec les exigences de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite aussi loi « Grenelle II », du 1er janvier 2016 au 1er janvier 2017, en insérant à cet effet un **nouvel article 25 *ter* A** dans la proposition de loi.

— Enfin, la Commission a **supprimé** – contre l'avis du rapporteur – les quatre articles suivants, considérés comme inappropriés ou prématurés car requérant des analyses complémentaires :

– l'**article 10**, relatif à l'ouverture de la possibilité pour les exécutifs locaux de bénéficier d'une délégation de l'assemblée délibérante leur permettant d'admettre en non-valeur les créances irrécouvrables les plus modestes ;

– l'**article 18**, assouplissant les règles relatives à la création des centres communaux d'action sociale ;

– l'**article 28 *bis***, relatif au régime spécifique des installations d'assainissement non collectif situées en zone d'assainissement collectif ;

– l'**article 34**, qui étend le champ des activités des sociétés publiques locales.

MESDAMES, MESSIEURS,

Prolifération, inflation, logorrhée, incontinence, surproduction, excès, harcèlement, étau… les dénominations ont fleuri, ces vingt dernières années, pour désigner un mal désormais bien identifié, l'accumulation des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales – le chiffre de 400 000 étant le plus souvent retenu.

Ce discours confinerait-il à l'incantation, et l'imagination mobilisée pour qualifier et diagnostiquer cette réalité n'aurait-elle pour égale que la nature velléitaire de l'action des pouvoirs publics en cette matière, voire leur paralysie ?

S'il est vrai que de nombreux rapports, jusqu'à tout récemment, ont permis d'affiner le constat, tant quantitatif que qualitatif – les normes se multiplient, créent la complexité et induisent des coûts au détriment de l'efficacité de l'action publique –, ce serait un faux procès que de poursuivre la collectivité pour défaut de vigilance.

Développement des études d'impact, création de la Commission consultative d'évaluation des normes, moratoire sur les normes applicables dans les collectivités territoriales, nomination d'un commissaire à la simplification… les efforts n'ont pas manqué, singulièrement sous la précédente législature, pour bâtir patiemment un dispositif organisationnel centré sur l'objectif d'amélioration de la qualité des normes.

Les lois de simplification du droit votées ces dernières années ont participé de ce même mouvement. Fin janvier encore, le Sénat a adopté une proposition de loi destinée à créer un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales.

Mais parce que l'inflation normative, liée à la diversité des autorités productrices de règles, est aussi question de culture, l'inversion de la tendance requiert du temps – une politique des petits pas, pourrait-on dire.

La présente proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement, veut être l'un des éléments de cette patiente construction.

Fruit de l'important travail de réflexion qu'a représenté le rapport établi par le sénateur Éric Doligé au mois de juin 2011, ce texte ambitieux est aussi pragmatique. En proposant plusieurs mesures ciblées dans des domaines comme le fonctionnement des collectivités territoriales, l'urbanisme et l'aménagement ou encore l'environnement, il répond de façon spécifique à des préoccupations concrètes et prend toute sa place dans la démarche d'ensemble suivie aujourd'hui pour lutter contre la surproduction des normes.

C'est le sens des travaux qui ont été menés au Sénat. C'est dans ce même état d'esprit que le groupe UMP propose, pour sa séance d'initiative réservée, l'examen de ces dispositions qui constituent, dans un tel contexte, un outil supplémentaire indispensable au service de la simplification du droit dans les collectivités territoriales.

30

I. LA PROLIFÉRATION DES NORMES : UN ENJEU BIEN IDENTIFIÉ

A. DES VOIX CONCORDANTES ÉTABLISSANT UN MÊME CONSTAT

On fait souvent remonter la prise de conscience de la prolifération des normes au **rapport public du Conseil d'État de 1991**, introduit par des considérations générales consacrées à la sécurité juridique. Ce rapport établissait le constat suivant : *« la surproduction normative, l'inflation des prescriptions et des règles, ne sont pas des chimères mais une réalité »* ; de substantiels développements venaient étayer la démonstration de l'existence d'une véritable *« logorrhée législative et réglementaire »*.

Plus de vingt ans après, le constat est le même et se révèle particulièrement préoccupant pour les collectivités territoriales. C'est ce qu'ont illustré par exemple, tout récemment, les travaux suivants :

– le rapport de M. Claude Belot au nom de la **délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat** sur les normes applicables aux collectivités territoriales [1] ;

– le rapport au président de la République de **M. Éric Doligé** sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales qui, on le verra, est au fondement de la présente proposition de loi (juin 2011) ;

– le rapport au président de la République sur la **simplification des normes au service du développement des territoires ruraux**, établi par nos collègues Pierre Morel-A-L'Huissier, Étienne Blanc, Daniel Fasquelle et Yannick Favennec en mars 2012.

Au plan international, en 2010, une étude de l'OCDE avait été consacrée aux moyens permettant de *« mieux légiférer en France »*. Plusieurs recommandations y étaient faites par l'organisation en vue d'une amélioration de la « gouvernance réglementaire ».

Par ailleurs, les **états généraux de la démocratie territoriale**, organisés par le Sénat le 5 octobre 2012, ont souligné la nécessité d'alléger le poids des règles s'appliquant aux collectivités territoriales pour ce qui concerne tant le flux de normes nouvelles que le stock de normes existantes. À la suite de ces états généraux, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) [2] a adopté plusieurs mesures concrètes pour *« réguler le flux et en améliorer la qualité »* et, concernant le stock des règles existantes, a décidé d'engager un programme pluriannuel de simplification.

---

(1) Rapport d'information (n° 317), février 2011.

(2) Le CIMAP peut être défini comme « l'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique (MAP) » *(selon la définition donnée sur son site Internet). Le premier CIMAP a eu lieu le 18 décembre 2012.*

Dans cette même perspective, le Premier ministre a confié fin décembre 2012 à MM. Alain Lambert, président de la Commission consultative d'évaluation des normes, et Jean-Claude Boulard, maire du Mans, une mission aux fins d'étudier les moyens à mettre en œuvre pour alléger le stock de normes qui pèsent sur les collectivités territoriales, y compris celles issues de transpositions en droit national de directives européennes. Le rapport de cette mission doit être remis au Premier ministre au plus tard le 15 mars 2013 (1).

B. UN DIAGNOSTIC SÉVÈRE ET RÉCURRENT : L'« ÉTAU » DES NORMES

La nécessité de *« desserrer l'étau normatif »* a été notamment soulignée par le rapport d'information précité de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat.

1. Une réalité tant quantitative que qualitative

a) Des normes par milliers

Les chiffres sont aujourd'hui bien connus. Le poids des normes dans les collectivités territoriales est considérable : on évoque couramment le nombre de 8 000 lois applicables ainsi que de **400 000 normes** de toute nature (législatives ou réglementaires) (2).

Comme le soulignait M. Claude Belot en présentant son rapport devant la délégation du Sénat, le seul code général des collectivités territoriales compte 3 500 pages, et ce n'est pas, loin s'en faut, l'unique code applicable dans les collectivités locales – il faudrait ajouter le code électoral, le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation, le code de l'environnement, le code de la fonction publique, etc.

b) Des normes complexes

Une telle prolifération est d'abord facteur de **complexité**, donc de difficultés d'application des normes et, partant, d'inapplicabilité, au moins partielle, de celles-ci. Pour reprendre une citation du rapport du Conseil d'État de 1991, dont le succès dit assurément la pertinence, *« quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite »*.

---

(1) Selon M. Jean-Claude Boulard, « il conviendrait (…) d'établir *" la liste des cinquante normes les plus absurdes "* pouvant être rapidement abrogées. Histoire de faire naître une *" culture de l'abrogation "* en lieu et place de l' *" accumulation " »* (cité par le site Internet *Localtis.info*).
Un site Internet a été créé dans le cadre de cette mission, à l'adresse suivante : missionnormes.fr *; il se définit lui-même comme* « un site réservé aux élus locaux sur lequel ils peuvent faire part des exemples de normes qui posent des difficultés en matière de coût ou de mise en œuvre ».

(2) Chiffres notamment cités par M. Pierre Morel-À-L'Huissier lors de la présentation, en séance publique, de sa proposition de loi portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural (2e séance du 11 octobre 2012). Le nombre de 400 000 a été repris par M. Claude Belot dans le rapport précité, correspondant à une évaluation réalisée par l'Association des maires de France (AMF).

32

Comme l'ont montré les états généraux de l'industrie, la simplification et la stabilité du cadre réglementaire sont en outre un facteur important de la compétitivité des entreprises [1]. Dans son rapport, M. Éric Doligé avait montré combien l'édifice normatif *« apparaît comme un frein à la compétitivité, une source de complexité voire une perte de temps »*.

Par ailleurs, l'exigence de réduction des dépenses publiques conduit l'État à prendre garde au coût induit par les réglementations dont il impose le respect aux personnes publiques, en particulier les collectivités territoriales [2].

Le rapport d'information sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux a bien sûr également pointé *« l'inflation normative »* et la *« complexité grandissante de normes administratives, environnementales, juridiques et techniques »* : celles-ci seraient à l'origine d'un *« sentiment d'exaspération »* et de *« difficultés accrues face à la multiplication des recours contentieux et à la difficulté d'appliquer, de manière homogène, le principe d'égalité »*.

c) Des normes coûteuses pour les collectivités territoriales

En outre, la prolifération normative a un **coût**. Selon le rapport de M. Belot, *« les 163 projets de normes de l'État qui ont donné lieu à une évaluation en 2009 représentaient plus de 580 millions d'euros (...) ; pour 2010, le coût des 176 projets évalués représentait 577 millions »*.

Au total, quelque 2,3 milliards d'euros étaient engagés fin 2011 par les collectivités territoriales pour les seules mises aux normes imposées entre 2009 et 2011 [3].

À titre d'illustration, plusieurs voix se sont élevées pour dénoncer **l'impact financier** pour les collectivités territoriales des décrets d'application de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite **loi « Grenelle II »**), loi qui nécessiterait un total de plus de 250 décrets et arrêtés [4].

Dans son bilan d'activité pour l'année 2011, la CCEN consacre, il est vrai, de longs développements à l'examen qu'elle a effectué des deux lois « Grenelle » [5], en précisant avoir étudié *« avec une attention toute particulière la*

---

(1) Les conclusions des « états généraux de l'industrie » ont été présentées au ministre de l'Industrie le 25 janvier 2010. Cette concertation, engagée au mois de novembre 2009, visait à dresser un état des lieux de la politique industrielle et à fournir des éléments permettant de la redéfinir.

(2) Comme l'avait mentionné le Premier ministre François Fillon dans la lettre de mission adressée au commissaire à la simplification lors de la prise de fonction de celui-ci le 2 novembre 2010 (voir sur ce point les développements ci-après consacrés au rôle de ce commissaire).

(3) Chiffre cité par M. Pierre Morel-À-L'Huissier lors de la séance publique précitée du 11 octobre 2012.

(4) L'Assemblée des départements de France (ADF) avait évalué à près de 2,4 milliards d'euros supplémentaires le coût des 86 premiers textes d'application qui avaient alors été examinés jusque-là par la Commission consultative d'évaluation des normes, dans un communiqué en date du 15 décembre 2011.

(5) La loi « Grenelle I » étant la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

33

portée » de leurs mesures d'application, notamment dans le but de s'assurer de leur juste proportionnalité. De juin 2009 à avril 2012, ce sont 112 textes qui ont ainsi été soumis, à ce titre, à la CCEN, dont la mise en œuvre représenterait un coût total pour les collectivités territoriales (en année pleine) de près de 524,4 millions d'euros, tout en générant des économies de l'ordre de 491 millions d'euros, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROJETS DE TEXTES D'APPLICATION DES LOIS « GRENELLE I ET II » SOUMIS À L'EXAMEN DE LA CCEN DE JUIN 2009 À AVRIL 2012 ET CLASSÉS PAR THÉMATIQUES

Thématique	Nombre de textes soumis à l'examen de la CCEN	Coût total en année pleine pour les collectivités territoriales	Coût total pluriannuel pour les collectivités territoriales	Économies
Bâtiments et performance énergétique	21	près de 377,6 millions d'euros	près de 1,9 milliard d'euros (2011-2022)	12,3 millions d'euros
Urbanisme	12	2 millions d'euros	11 millions d'euros (2012-2021)	Non chiffrées
Transports	5	près de 2,2 millions d'euros	près de 20 millions d'euros (2012-2015)	Non chiffrées
Énergie et climat	9	près de 16,7 millions d'euros	près de 33,5 millions d'euros (2011-2013)	Non chiffrées
Biodiversité et écosystème	21	110 millions d'euros	324 millions d'euros (2011-2020)	Non chiffrées
Risques et santé	12	près de 4 millions d'euros	près de 294 millions d'euros (2011-2021)	Non chiffrées
Déchets	15	près de 1,2 million d'euros	près de 5,5 millions d'euros (2011-2016)	près de 478,8 millions d'euros
Risques industriels et naturels	7	près de 3,9 millions d'euros	près de 11,8 millions d'euros (2011-2015)	Non chiffrées
Gouvernance	9	près de 6,8 millions d'euros	près de 35,6 millions d'euros (2011-2022)	Non chiffrées
TOTAL	112	près de 524,4 millions d'euros	près de 2,68 milliards d'euros	près de 491,1 millions d'euros

Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

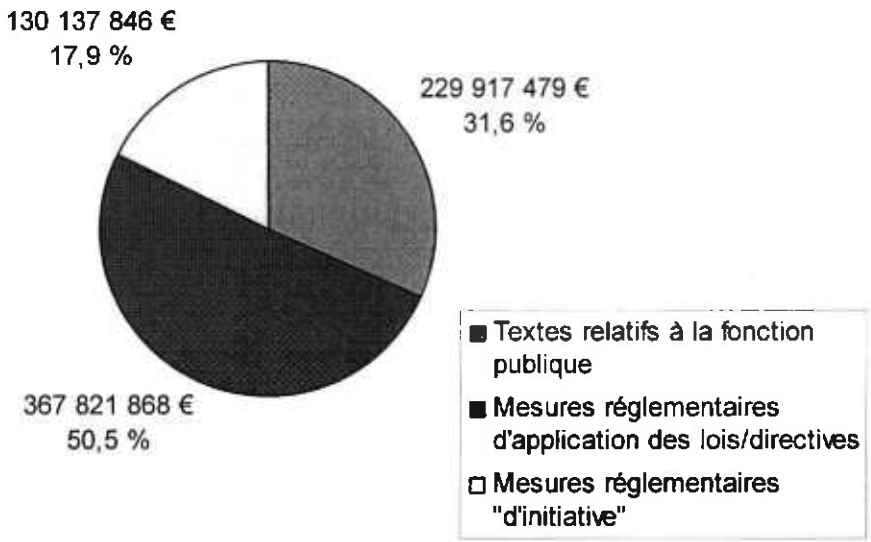
La CCEN a souligné, à cette occasion, certaines difficultés liées à l'évaluation financière préalable, que l'étude d'impact des projets de loi ne permet pas toujours de présenter de manière satisfaisante – tout en notant pouvoir elle-même, *« de manière ponctuelle, infléchir le coût de la mise en œuvre*

34

de dispositions législatives en veillant à la juste proportionnalité des mesures d'application et en privilégiant des modalités d'entrée en vigueur progressive ».

De manière générale, on peut **ventiler**, comme le montre le diagramme ci-après établi par la CCEN, **le coût des textes en trois grandes catégories** : les mesures réglementaires d'application des lois et des directives européennes ; les divers textes relatifs à la fonction publique ; les mesures réglementaires dites « d'initiative », à savoir, dans la définition qu'en donne la CCEN, les mesures réglementaires autonomes dont l'initiative est gouvernementale.

RÉPARTITION THÉMATIQUE DU COÛT DES TEXTES SOUMIS À LA CCEN EN 2011



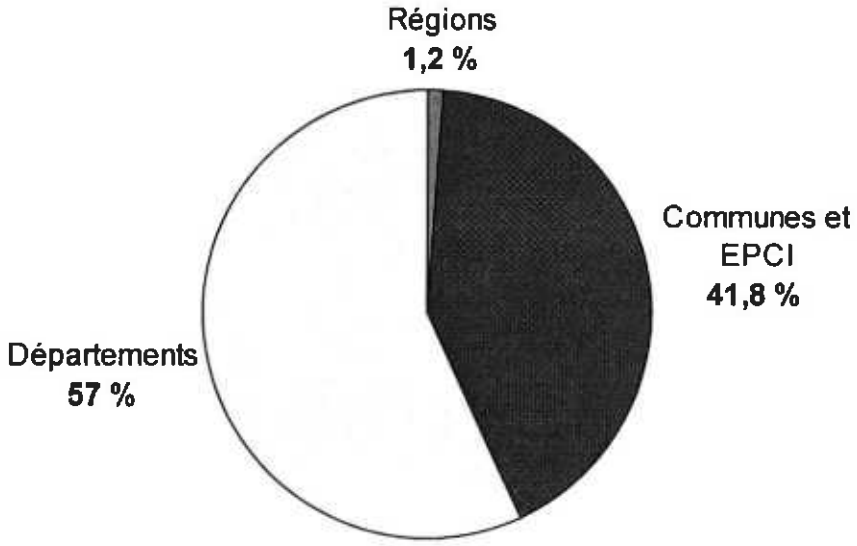
Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

Par ailleurs, le coût de la norme repose **de manière inégale sur les différentes collectivités**, comme l'a montré le rapport pour l'année 2011 de la CCEN – conformément au digramme présenté ci-après [(1)].

(1) Ces données ne prennent en compte, par type de collectivité territoriale, que les coûts liés à la mise en œuvre de normes produites par les ministères lorsque ceux-ci ont procédé à la ventilation des coûts par collectivité dans les fiches d'impact financier qu'ils établissent (le total envisagé correspond à environ trois quarts du coût global des textes).

35

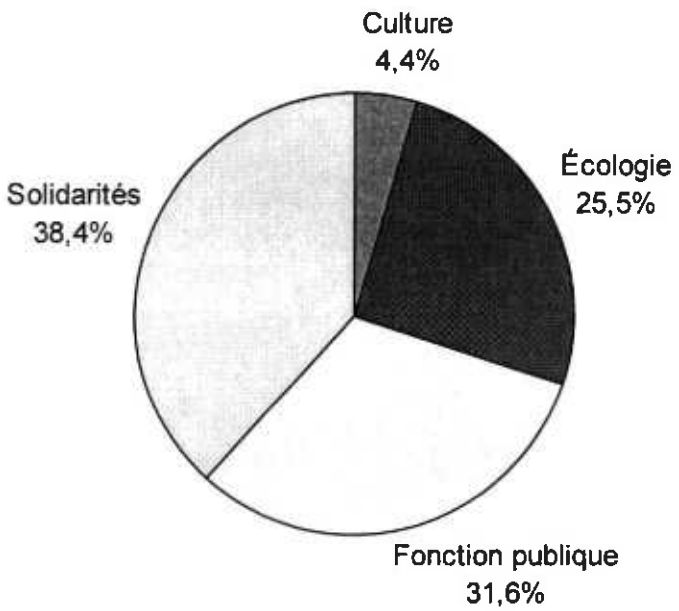
RÉPARTITION DES COÛTS EN ANNÉE PLEINE PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

Les **coûts les plus significatifs pour les collectivités territoriales** résultent de l'application de normes produites par les administrations en charge des domaines suivants : la solidarité et la cohésion sociale (279,27 millions d'euros) ; la fonction publique (229,9 millions d'euros) ; l'écologie (185,5 millions d'euros) ; la culture (32 millions d'euros) – comme le montre le diagramme suivant.

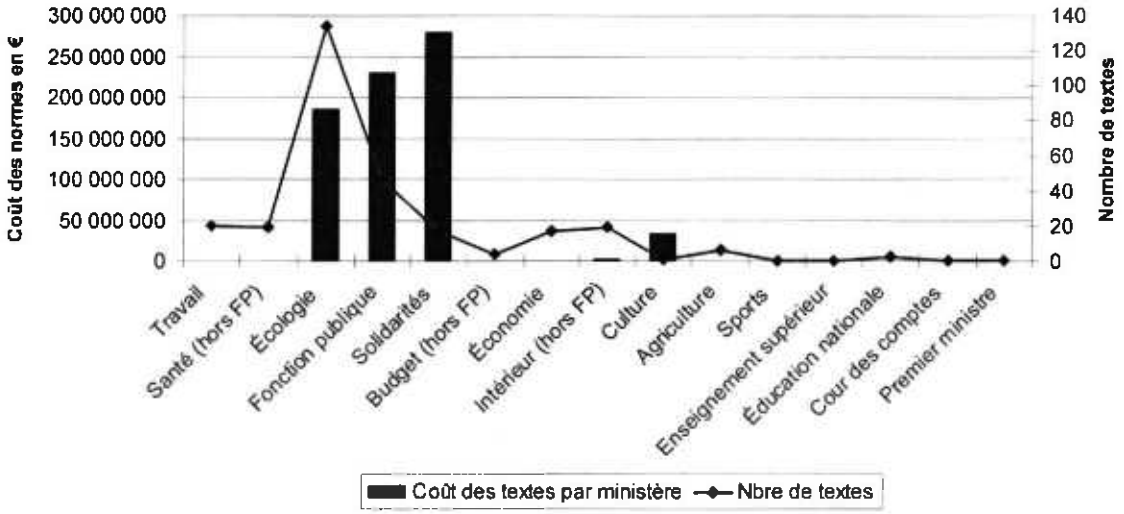
RÉPARTITION PAR MINISTÈRE DU COÛT DES MESURES MISES EN ŒUVRE EN 2012



Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

Mais **les coûts afférents à l'exécution des normes ne sont pas nécessairement en rapport direct avec le nombre de normes édictées** : certains ministères peuvent être de grands producteurs de normes, sans pour autant être à l'origine des coûts les plus importants pour les collectivités territoriales. Il en va ainsi par exemple du ministère en charge de l'écologie, de loin le premier producteur de textes en nombre, mais, on l'a vu, seulement en troisième position si l'on prend en compte les coûts à la charge des collectivités.

COÛT DES NORMES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET NOMBRE DE TEXTES PAR MINISTÈRE (2011)



Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

2. Des facteurs d'explication multiples

L'identification des causes de la prolifération des normes n'est pas aisée. Une première raison aurait trait au comportement – voire à la « **culture** » – des autorités susceptibles d'édicter des normes, comme l'a exposé le rapport de M. Éric Doligé : « [la] *prolifération de textes est le reflet d'une* ***incompréhension grandissante entre l'échelon central et le niveau local****. D'un côté, la volonté de réformer, d'améliorer, de répondre à l'urgence médiatique pousse le législateur et les administrations centrales à l'élaboration constante de règles nouvelles. Cette croyance inconditionnelle dans les vertus de la norme, dans sa capacité à améliorer l'intérêt général favorise un certain zèle normatif. (...)*

De l'autre côté, l'extrême précision réglementaire des décrets et surtout des arrêtés et circulaires qui viennent compléter des dispositions législatives est ressentie sur le terrain comme un excès de défiance, une présomption d'incapacité à remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé. Les textes se superposent créant davantage d'obligations et en dépit de l'effort conséquent de simplification depuis quelques années, l'impression d'une charge normative

37

toujours plus lourde prédomine, laissant peu de place pour l'innovation et la créativité, qui font la valeur ajoutée de nos territoires ».

La culture des autorités productrices de normes n'est, du reste, souvent pas sans lien avec l'état d'esprit de la société envisagée dans son ensemble. Selon M. Claude Belot, c'est bien *« dans une société inquiète, voire angoissée, à la recherche du* " zéro risque absolu ", [que] *la norme a vite colonisé tous les secteurs de la sphère publique ».*

Une deuxième raison est liée à **la diversité des autorités** susceptibles d'édicter des normes : l'État, naturellement, comme législateur et comme autorité exerçant le pouvoir réglementaire – *via* ses services centraux comme ses services déconcentrés –, mais aussi les autorités européennes, les organismes de droit privé détenteurs d'un pouvoir réglementaire – telles les fédérations sportives – ainsi que les collectivités territoriales elles-mêmes, par exemple lorsqu'elles édictent des clauses techniques qui doivent être respectées pour l'attribution de subventions à d'autres collectivités [(1)].

Le **poids des ministères dans la production des textes juridiques est cependant variable**, comme l'atteste la répartition des textes présentés par les différents ministères à la CCEN en 2011, telle qu'elle résulte du tableau suivant.

VENTILATION DES TEXTES PRÉSENTÉS À LA CCEN PAR MINISTÈRES (2011)

Ministère	Pourcentage de textes présentés sur l'ensemble
Agriculture	2,8 %
Budget	2,1 %
Écologie	46,7 %
Économie	4,5 %
Éducation nationale	1,4 %
Fonction publique	16 %
Intérieur	5,9 %
Santé	6,3 %
Solidarités	5,9 %
Travail	6,6 %

Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

Une troisième raison est liée à **l'étendue des domaines susceptibles d'être concernés** par l'inflation normative. Il est révélateur, ainsi que l'a montré le rapport d'information présenté par M. Claude Belot, que les secteurs multiples mentionnés par les associations d'élus ne coïncident pas entièrement avec ceux

(1) On pourrait ajouter les normes non obligatoires mais contraignantes, dites parfois de « bonnes pratiques », telles les normes techniques édictées par l'Association française de normalisation (AFNOR).

identifiés par les commissions permanentes du Sénat, tant est vaste, *in fine*, le champ affecté par cette inflation.

On arrive donc à une liste conséquente – et assez composite – parmi laquelle on trouve les secteurs suivants : l'environnement ; l'urbanisme ; l'activité des fédérations sportives ; la sécurité civile ; les établissements accueillant du public ; les transports ; la formation professionnelle ; le droit des sols ; la protection civile ; l'outre-mer ; les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ; les travaux publics ; la politique du handicap ; la politique de la petite enfance ; de manière générale, le secteur social et médico-social ; etc.

Bref, la liste prend des proportions considérables, le « mal », si l'on peut dire, semblant insusceptible, à en croire ces observateurs, d'être cantonné à l'un ou l'autre domaine.

II. DE NOMBREUSES RÉPONSES DE NATURE ORGANISATIONNELLE OU LÉGISLATIVE DÉJÀ APPORTÉES

A. UN DISPOSITIF OPÉRATIONNEL EN VUE D'UNE ACTION EFFICACE

1. Le développement progressif des études d'impact

Le constat de la prolifération des normes, établi à partir des années 1990, a été accompagné de la proposition de mesures concrètes, la question de l'appréciation *ex ante* de l'impact des normes étant l'une des premières à être abordée.

En 1997, par exemple, à l'occasion du 80e congrès des maires de France, le Premier ministre M. Lionel Jospin évoquait *« le problème de ce que l'on appelle parfois l'inflation réglementaire »*. Il insistait notamment sur l'exigence consistant, *« lorsque des textes nouveaux sont nécessaires,* [à] *bien en apprécier toutes les conséquences, notamment financières »*, annonçant la publication de celle qui allait devenir la circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décrets en Conseil d'État.

Cette circulaire prévoyait que des études d'impact accompagneraient tout projet de loi ou de décret et qu'elles préciseraient notamment les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions, non seulement pour l'État, mais aussi pour les collectivités territoriales, les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux [1].

---

(1) En outre, compte tenu des calendriers de réalisation, une mise en perspective pluriannuelle des charges ou des économies envisagées devait être présentée. Les hypothèses et les modes de calcul fondant les chiffrages budgétaires et économiques devaient figurer en annexe à l'étude d'impact. Sauf exception justifiée, les solutions alternatives à celle proposée devaient être chiffrées, de façon à permettre toute comparaison utile à la décision.

La pratique qui s'est ensuivie n'a toutefois pas été suffisamment convaincante. C'est **la révision constitutionnelle de 2008 qui a permis de véritablement passer des discours aux actes et de consacrer pleinement l'existence des études d'impact.**

Sur le fondement du nouvel alinéa 3 de l'article 39 de la Constitution – inséré à la suite de l'adoption d'un amendement du président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale [(1)] –, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a prévu que les projets de loi feraient l'objet d'une étude d'impact, devant notamment rendre compte de *« l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ».*

Ces documents constituent aujourd'hui l'un des instruments essentiels pour l'évaluation des normes dans le cadre, notamment, du moratoire relatif aux normes applicables aux collectivités territoriales établi par la circulaire du 6 juillet 2010 *(voir ci-après).*

2. L'activité de la Commission consultative d'évaluation des normes

a) Le rapport de 2007 sur le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales

En 2007, M. Alain Lambert a été chargé d'une mission par le Premier ministre François Fillon sur le partage des rôles entre l'État et les collectivités locales, l'objectif d'une meilleure efficacité de l'action publique étant posé. Cette mission comportait plusieurs volets, dont l'un était l'examen des *« contraintes, notamment réglementaires, que l'État* [faisait] *peser sur les collectivités locales »*, en vue d'une *« simplification ».*

Dans le rapport rendu par le groupe de travail qu'il présidait dans le cadre de cette mission, en décembre 2007, M. Alain Lambert dénonçait l'« inflation normative » subie par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des normes techniques ou bien de l'activité législative et réglementaire de l'État au sens large, *« excessive et parfois incohérente, notamment dans le domaine des compétences transférées ».* Les conséquences identifiées étaient les suivantes : *« une multiplication des contraintes sans évaluation de leur bilan coût/avantage et un surcoût accentué par le fait que les financeurs n'ont pas ou peu de prise sur les décisions ».*

---

(1) Alinéa introduit par l'article 15 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, aux termes duquel « la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ». *On rappelle en outre que la commission des Lois de l'Assemblée nationale a sérieusement étoffé le dispositif mis en place dans la loi organique.*

40

Le rapport formulait plusieurs propositions : la consultation des collectivités locales sur la production réglementaire de l'État ; l'association des collectivités territoriales aux décisions communautaires ; l'examen du « stock » normatif ; l'association des collectivités locales aux processus de normalisations professionnelles ; la régulation des règlements techniques des fédérations sportives.

Il concluait ainsi : *« dans l'attente de la mise en œuvre de ces mesures en 2008, le groupe de travail recommande au Gouvernement un moratoire de l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités locales ».*

b) La création de la CCEN

L'article 97 de la loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, en instituant, au sein du Comité des finances locales (CFL), la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), est l'un des fruits de ces travaux.

Aux termes de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales – pour un total de vingt-deux membres –, la commission est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales, aujourd'hui M. Alain Lambert.

La commission est **consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier** – qu'il soit positif, négatif ou neutre [(1)] –, **des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales**, leurs groupements et leurs établissements publics.

Sont exclues de cette consultation préalable les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.

La commission est chargée d'émettre un **avis sur les propositions de textes communautaires** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Le **Gouvernement peut la consulter** sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales.

Par ailleurs, dans son **bilan d'activité annuel**, la CCEN dresse un état de l'action mise en œuvre pour lutter contre l'inflation normative. Elle a ainsi, dans son bilan pour l'année 2011, évoqué tant les effets du moratoire sur l'édiction des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales que la nomination d'un commissaire à la simplification auprès du Secrétaire général du Gouvernement.

---

(1) Cette précision ayant été ajoutée à la suite de l'adoption de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

3. Un moratoire sur l'édiction des normes réglementaires

La circulaire du 6 juillet 2010 [1] relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics a pour objectif de *« contribuer à contenir les dépenses locales »*, selon l'expression retenue par la CCEN dans son bilan d'activité pour 2011.

Beaucoup a déjà été écrit sur le premier bilan de ce moratoire, qui s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois, c'est-à-dire aux cas où le pouvoir réglementaire intervient de manière autonome [2].

En particulier, la CCEN a bien montré, dans son bilan d'activité pour 2011, que le bilan du moratoire était « en demi-teinte » : *« au total, le moratoire sur les normes n'a pas permis d'infléchir de manière significative le nombre de textes soumis concernant les collectivités (163 textes soumis en 2009, 176 en 2010 et 287 en 2011) ni le coût global supporté chaque année par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement (580 millions d'euros, 577 millions d'euros et près de 728 millions d'euros au titre des textes soumis respectivement à la commission en 2009, 2010 et 2011) »*.

Ces conclusions n'ont pas été sans susciter des interrogations sur le champ d'application du moratoire, certains élus de la CCEN ayant observé que *« des pans entiers de l'activité normative du Gouvernement* [y] *échappaient »*.

4. La nomination d'un responsable de la simplification au secrétariat général du Gouvernement

- ***Du commissaire à la simplification…***

Comme le souligne le bilan d'activité de la CCEN pour 2011 [3], l'entrée en vigueur du moratoire sur l'adoption des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales avait conduit à la désignation, par **lettre de mission du 2 novembre 2010**, d'un **commissaire à la simplification** placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement.

---

(1) Dont la portée a été renforcée par le circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, qui confie au commissaire à la simplification le soin d'en assurer la mise en œuvre.

(2) Voir aussi pour une présentation détaillée du dispositif le rapport présenté par M. Pierre Morel-À-L'Huissier au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur sa proposition de loi portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural (n° 206, septembre 2012, pp. 18-20).

(3) Voir aussi ce bilan pp. 7 et suivantes.

Cette fonction a été occupée par M. Rémi Bouchez, conseiller d'État, dont la mission était, aux termes de la lettre précitée, triple :

– pour les collectivités territoriales, piloter l'application du moratoire tel que défini par la circulaire du 6 juillet 2010 et, à cet effet, œuvrer en lien étroit avec la CCEN, tant en ce qui concernait la maîtrise du flux de règles nouvelles que pour l'organisation des travaux qui devaient être engagés afin de simplifier le corpus des règles en vigueur ;

– veiller à ce que l'impact financier des normes nouvelles applicables à l'activité des entreprises soit correctement anticipé et évalué, particulièrement en ce qui concernait le secteur de l'industrie et les petites et moyennes entreprises ;

– mettre en place un mécanisme permettant que les dispositions nouvelles applicables aux entreprises entrent pour l'essentiel en vigueur à un nombre réduit et prévu à l'avance d'échéances fixes dans l'année.

Ses missions avaient été précisées par la **circulaire du Premier ministre du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales**.

Il était chargé de coordonner les travaux d'évaluation préalable à l'édiction des normes, travaux qui requièrent des ministères un effort de chiffrage et de justification des mesures qu'ils produisent.

L'ensemble des textes devaient ainsi être soumis au commissaire à la simplification pour avis, préalablement à la saisine de la CCEN.

Dans l'exercice de sa mission, le commissaire à la simplification devait en outre veiller à la bonne application des instructions de la **circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit**, notamment pour ce qui concernait l'obligation de production d'une notice explicative accompagnant la publication de l'ensemble des décrets et de certains arrêtés.

Le **commissaire à la simplification** avait remis son rapport d'activité au Premier ministre en avril 2012. Couvrant la période de février 2011 à février 2012, il établissait le bilan de la première année d'exercice.

Sur un total de 692 projets de textes réglementaires qui lui avaient été soumis, 189 visaient les collectivités territoriales (soit 27,3 % du total), 303 les entreprises (43,8 %) et 200 étaient « mixtes », concernant à la fois les collectivités territoriales et les entreprises (28,9 %).

Au total, le commissaire avait rendu 582 avis, dont seulement 14 défavorables, comme le montre le tableau suivant.

Avis rendus par le commissaire à la simplification au 17 février 2012

Projet de textes	Avis favorables	Avis défavorables	Total	Proportion d'avis défavorables
Collectivités territoriales	174	1	175	0,1 %
Entreprises	224	5	229	2,2 %
Collectivités territoriales et entreprises	170	8	178	4,5 %
Total	568	14	582	2,4 %

Source : premier rapport d'activité du commissaire à la simplification (mars 2012).

Sur ce total, 45,1 % des avis avaient été assortis d'au moins une réserve, le plus souvent pour des éléments formels (51,9 % des réserves), mais aussi en partie concernant les modalités d'entrée en vigueur des textes (33,8 % des réserves) et en partie pour des aspects de fond (14,3 %), par exemple la nécessité d'aménager les dispositifs pour coordination.

Le commissaire mettait en avant les premiers effets positifs de son intervention, qui *« rehauss*[ait] *nettement le degré de précautions prises dans son ensemble par l'administration dans l'élaboration des normes concernant les collectivités territoriales ou les entreprises »*. En outre, il observait une véritable *« amélioration des textes juridiques »*.

Ces avancées n'étaient *« pas forcément très spectaculaires, pour la raison que la plupart des décrets et arrêtés sont généralement pris pour la mise en œuvre de lois ou de directives, donc avec des* " marges de simplification " *souvent étroites. Et elles ne se voient pas à l'œil nu, car le lecteur d'un décret publié au* Journal officiel *ne sait pas quels changements ont été opérés sur ce texte depuis le début de sa préparation »*. Elles n'en étaient pas moins réelles.

De manière à renforcer cette action encore nouvelle – en vue de la « consolidation » du dispositif –, le commissaire à la simplification avait fait, dans son rapport d'activité, quelques propositions, relatives en particulier à l'approfondissement du dialogue avec les ministères à un stade plus précoce de l'élaboration des projets de texte ainsi qu'à l'enrichissement des fiches d'impact sur ces projets et à leur éventuelle publicité.

- ***… à la nomination récente d'une directrice chargée de la simplification***

Alors même que le dispositif reposant sur l'action du commissariat à la simplification commençait à produire ses effets, et après l'annonce, aux termes du relevé de conclusions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2012, de l'institution d'un *« commissaire général*

44

à la simplification », qui n'a finalement pas vu le jour, un décret du 25 janvier 2013 [1] a porté nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification, Mme Célia Verot – sans que de véritables explications aient été données par le Gouvernement, jusqu'ici en tout cas, sur cette démarche.

Selon les informations transmises à votre rapporteur à l'occasion des auditions qu'il a conduites, cette nomination devrait traduire un renforcement de l'action en faveur de la simplification du droit. Mme Verot devrait reprendre les attributions du commissaire à la simplification, tout en se voyant confier des missions supplémentaires relatives à la coordination des actions de simplification du stock de normes existantes, d'une part, ainsi que concernant le renouvellement des méthodes de travail, d'autre part – par exemple en vue du développement des consultations ouvertes en ligne préalablement à l'élaboration des textes.

Une circulaire devrait prochainement préciser le nouveau dispositif. Votre rapporteur regrette que cette modification institutionnelle – relative certes à un choix de structure administrative, mais qui n'est évidemment pas sans effets sur la mise en œuvre concrète des mesures de simplification – soit accompagnée de si peu de publicité et souhaite que la discussion de la présente proposition de loi soit l'occasion pour le Gouvernement de clarifier ses intentions, tout en apportant des éléments d'information sur la circulaire en préparation, qu'il s'agisse tant de sa teneur que de sa date de publication.

5. Le programme du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique

À l'issue de sa réunion du 18 décembre 2012, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a arrêté un « relevé de décisions » articulé autour de cinq axes : simplifier l'action publique ; mesurer la qualité du service public ; accélérer la transition numérique ; évaluer pour moderniser les politiques publiques ; intégrer les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique.

Concernant la simplification de l'action publique, et notamment la simplification des normes *« pour les citoyens, les entreprises et les collectivités locales »*, le CIMAP a défini les orientations suivantes :

« Décision n°15. Garantir la qualité des normes nouvelles en ***généralisant les études d'impact*** *pour l'ensemble des textes réglementaires et des textes transposant le droit communautaire. À l'instar du* " test PME ", *dont la mise en place a été arrêtée dans le cadre du séminaire sur la compétitivité, les consultations ouvertes* " en ligne " *préalables à l'élaboration des textes seront développées.*

---

(1) Publié au Journal officiel *du 26 janvier 2013.*

45

« Décision n°16. Limiter l'inflation normative : " une norme créée = une norme supprimée ".

« Conformément aux orientations arrêtées par le président de la République, ***toute initiative ministérielle conduisant à la création de normes nouvelles devra s'accompagner de l'abrogation d'un volume de normes équivalent****. Le secrétaire général du Gouvernement veillera au respect de cette règle.*

« Décision n°17. ***Développer l'évaluation*** **" ex-post "** *des principaux textes législatifs.*

« En lien avec le futur commissariat à la stratégie et à la prospective, les principaux textes législatifs donneront lieu à une évaluation de leurs effets au terme de leurs quatre premières années d'application. Cette évaluation permettra de proposer au Parlement les ajustements nécessaires.

« Décision n°18. Simplifier les normes en vigueur.

« Un ***programme pluriannuel de simplification des normes destiné à alléger le*** **" stock "** *de normes existantes sera élaboré avant la fin du premier semestre 2013.*

« Dès à présent, un travail est engagé pour simplifier et alléger le droit de l'environnement. Des ***états généraux de la modernisation du droit de l'environnement*** *seront organisés au printemps 2013.*

« Au premier trimestre 2013, dans le cadre des chantiers prioritaires identifiés dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, un plan de simplification des normes applicables à l'immobilier d'entreprises sera défini ».

Ces intentions sont naturellement louables et votre rapporteur ne peut que s'en féliciter. Il estime cependant qu'il est plus que temps, alors que la nouvelle législature est maintenant bien entamée, de doubler le dispositif que l'on peut dire organisationnel d'initiatives législatives.

B. L'ACTION LÉGISLATIVE EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES

1. Les lois de simplification du droit sous la XIII[e] législature

Après des lois d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances sous la XII[e] législature [(1)], le Parlement, sous l'impulsion déterminante de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et tout particulièrement de son président M. Jean-Luc Warsmann, dans le but de

(1) Tout particulièrement la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 et la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004.

46

« prendre une part plus active et plus directe à la dynamique de simplification, de modernisation, de clarification et d'amélioration de la qualité du droit », a été à l'origine, en particulier, de l'adoption de quatre lois [1] :

– la loi n° 2007-1787 du **20 décembre 2007** relative à la simplification du droit, qui a figuré parmi les tout premiers textes inscrits à l'ordre du jour réservé au groupe des députés UMP, et a notamment abrogé cent vingt-six lois obsolètes et obligé le pouvoir réglementaire à faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal ou sans objet ;

– la loi n° 2009-526 du **12 mai 2009** de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui a traité plus particulièrement de deux aspects : le droit des collectivités locales et la législation pénale ;

– la loi n° 2011-525 du **17 mai 2011** de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, comprenant un peu moins de deux cents articles, dans des domaines aussi divers que le droit de la fonction publique et le droit administratif, le droit civil, le droit social, le droit pénal, le droit du logement, etc.

– la loi n° 2012-387 du **22 mars 2012** relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, davantage centrée sur la simplification du droit économique et social afin de faciliter en particulier la vie des entreprises pour soutenir l'économie et la croissance.

2. Plusieurs initiatives depuis l'ouverture de la XIV[e] législature

Deux initiatives présentées en ce début de XIV[e] législature doivent être mentionnées : elles ont trait respectivement à la question de la création de principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes dans les collectivités territoriales ainsi qu'à celle de l'évolution de la Commission consultative d'évaluation des normes.

a) Le sujet de la création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes

Par sa proposition de loi portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural, notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier souhaitait répondre à *« un sentiment d'exaspération sur l'inadaptation des normes »*, selon l'expression retenue par l'exposé des motifs. Ce sentiment avait conduit la mission précitée sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux à proposer un certain nombre d'adaptations urgentes, de caractère réglementaire,

---

(1) Voir pour une présentation d'ensemble de ces lois le rapport présenté par M. Étienne Blanc au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (n° 3787, octobre 2011) – d'où est extraite cette citation. On peut mentionner aussi l'adoption par le Parlement, sur proposition de MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de la Verpillière, de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

ainsi qu'une nouvelle gouvernance et de nouveaux principes juridiques. La proposition de loi était la traduction législative des recommandations de la mission.

Elle visait à ce que, conformément à l'objectif défini dans son exposé des motifs également, *« lorsque les mesures réglementaires prises pour l'application d'une loi imposent la mobilisation de moyens techniquement impossibles à mettre en œuvre, insupportables financièrement ou manifestement disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par la loi, puissent leur être substitués d'autres moyens, répondant aux mêmes objectifs, mais mieux adaptés ».*

Discutée à l'Assemblée nationale lors de la deuxième séance du 11 octobre 2012, cette proposition de loi n'a pas été adoptée. Pour Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, **la question principale était celle de la constitutionnalité** d'un tel dispositif.

Elle avait, après avoir rappelé l'existence de *« trois principes intangibles »* [(1)], insisté sur les interrogations relatives à l'article premier, qui permettait aux collectivités locales de mettre en place des mesures de substitution aux normes réglementaires dès lors qu'elles considéraient leur mise en œuvre disproportionnée au regard des circonstances locales, et sur l'article 2, qui donnait la possibilité au préfet de département d'accéder à la demande de personnes qui proposeraient des mesures de substitution répondant aux objectifs fixés par la loi.

Elle ajoutait que *« s'il est possible à la loi de prévoir des critères de dérogation individuelle aux mesures générales qu'elle fixe, c'est à la condition que le législateur ait défini avec une précision suffisante, directement ou par renvoi encadré au décret d'application, les conditions auxquelles ces dérogations doivent répondre, notamment la nature et l'objet des mesures de substitution qui peuvent être prises ».*

Mme la ministre avait indiqué que le Gouvernement avait **saisi le Conseil d'État** de la question de **savoir si, au regard des principes précités, le législateur pourrait, sans méconnaître l'article 21 de la Constitution et le principe d'égalité, renvoyer directement au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales le soin d'édicter des mesures d'application d'une loi**.

Cet avis ayant été rendu en novembre 2012, Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, en a fait lecture devant le Sénat lors de la séance du 12 décembre 2012, à l'occasion de l'examen de la présente proposition de loi, invitant leurs auteurs au

---

(1) « Le premier, posé par l'article 72 de la Constitution, est que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Le deuxième, prévu à l'article 21 de la Constitution, fonde l'articulation de ce pouvoir réglementaire avec le pouvoir réglementaire général confié au Premier ministre. Enfin, le principe d'égalité des citoyens devant la loi n'autorise les différences de traitement que si elles sont justifiées par un intérêt général suffisant, en rapport avec la nature et l'objet des dispositions en cause ».

retrait d'amendements rejoignant l'objet de la proposition de loi de M. Pierre Morel-A-L'Huissier :

« L'attribution d'un pouvoir réglementaire aux collectivités par la loi n'est pas, par elle-même, contraire au principe d'égalité. L'attribution par la loi de pouvoirs de dérogation à la norme nationale ou de pouvoirs d'adaptation de la norme nationale respecte même le principe d'égalité si elle remplit deux conditions : la modulation de la norme repose sur une différence objective et la différence de traitement qui en découle est en rapport direct avec le but visé par le texte de loi. Une loi peut donc prévoir dans chaque cas les circonstances qui autoriseraient les collectivités à déroger à la mise en œuvre de telle ou telle disposition.

« Il revient aussi au législateur de se saisir de cette question en mesurant à chaque fois, au cas d'espèce, si les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne dépendent pas uniquement des collectivités, ce qui contreviendrait à la jurisprudence constitutionnelle. Chaque loi doit prévoir l'articulation entre le pouvoir réglementaire que le Premier ministre tient de l'article 37 de la Constitution et le pouvoir réglementaire des collectivités.

« La loi peut aussi prévoir qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre d'une norme générale. Selon la situation objective rencontrée, le législateur peut parfaitement inviter le Gouvernement à prévoir les modalités concrètes de l'adaptation des normes qu'il vote à la particularité des territoires qu'il estime devoir être soumis à son attention particulière. (...)

« Notre droit permet déjà de faire plus et mieux que ce que nous faisons aujourd'hui ; dégager une règle générale d'adaptation des normes au niveau local serait vain. Surtout, la rédaction d'une telle règle générale la rendrait peu intelligible, suscitant une forte insécurité juridique ».

b) La question de l'évolution de la Commission consultative d'évaluation des normes

En novembre 2012, Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur ont déposé au Sénat une proposition de loi portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, destinée à remplacer la CCEN.

Aux termes des travaux effectués au Sénat, en particulier à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois M. Alain Richard, ce texte a été **adopté en première lecture le 28 janvier 2013** et se trouve en instance d'examen par l'Assemblée nationale. Il porte création, finalement, d'un *« Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales »*. Cette nouvelle appellation est destinée à illustrer de manière plus nette la continuité avec la CCEN, dont le nouveau Conseil a vocation à prolonger l'action – en particulier par la reprise de la jurisprudence résultant des quatre années d'activité depuis sa création.

Ses principales caractéristiques seraient – en l'état actuel de la discussion – les suivantes.

● *La composition du conseil national*

Le conseil national serait **composé de trente-cinq membres** (la CCEN en compte vingt-deux), la composition étant « plus souple » qu'aujourd'hui, selon l'expression du rapport de la commission des Lois du Sénat : chaque niveau de collectivités territoriales serait représenté non par des présidents mais par des conseillers (municipaux, généraux, régionaux, etc.).

● *Les consultations du conseil concernant le « flux » des normes*

Le conseil serait d'abord consulté par **le Gouvernement** dans trois hypothèses :

– il serait **obligatoirement consulté** sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des **projets de texte réglementaire créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables** – alors que la consultation de la CCEN est facultative aujourd'hui ;

– il serait également consulté sur l'impact technique et financier des **projets de loi ou d'amendement du Gouvernement** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ;

– il émettrait un avis sur les **projets de texte de l'Union européenne** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements.

En outre, le **président d'une assemblée parlementaire** pourrait soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ou un amendement déposés par l'un des membres de cette assemblée – sauf si ce dernier s'y opposait.

Quant au **président d'un groupe parlementaire**, il pourrait soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi issue de ce groupe et inscrite à l'ordre du jour.

Par ailleurs, le conseil national pourrait **se saisir lui-même** de tout projet de norme technique résultant d'**activités de normalisation ou de certification** ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

50

• *Les consultations du conseil concernant le « stock » des normes*

Le conseil national pourrait être appelé à évaluer les normes réglementaires **en vigueur** applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Il pourrait se saisir lui-même de ces normes.

• *Un pouvoir général d'évaluation et de recommandations*

Le conseil national examinerait **les évolutions de la réglementation** applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, évaluerait leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

Ses conclusions seraient remises chaque année au Premier ministre et aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le conseil national pourrait **proposer**, dans ses recommandations, des **mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur** conformes aux objectifs poursuivis **si l'application de ces dernières entraînait, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs**.

Votre rapporteur souligne que cette dernière compétence rejoint l'inspiration de la proposition de loi précitée de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

• *Des procédures plus efficaces*

Le conseil national disposerait d'un **délai de six semaines**, contre cinq semaines actuellement, à compter de la transmission d'un projet de texte réglementaire ou d'une demande d'avis, pour rendre son avis. Une procédure d'urgence serait dans le même temps prévue, permettant de réduire ce délai à deux semaines, voire, dans certaines hypothèses, à quarante-huit heures.

Les avis du conseil sur les projets de loi devraient être annexés à l'étude d'impact des projets.

Dans le cas où le conseil national émettrait un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le Gouvernement devrait lui présenter un projet modifié.

• *L'inclusion de la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs au sein du nouveau conseil*

La proposition de loi prévoit par ailleurs que la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), aujourd'hui régie par les dispositions figurant aux articles R. 142-1 à R. 142-3 du code du sport, serait incluse dans le conseil national et en constituerait une formation restreinte. Elle rendrait un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs.

• *Une autonomie budgétaire réelle*

Enfin, le nouveau conseil bénéficierait d'une autonomie budgétaire par l'attribution, comme il en va pour le Comité des finances locales, d'un prélèvement budgétaire sur la dotation globale de fonctionnement.

Manuscrit auteur, publié dans "Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak, sous la dir. de V. Champeil-Desplats et N. Ferré (2007) 247-250"

52

LA SÉCURITÉ JURIDIQUE, NOUVEL OPIUM DES JUGES ?

DOCUMENT n° 9

Pierre BRUNET,

Professeur de droit public à l'Université de Paris X-Nanterre,

Centre de Théorie et Analyse du droit, (UMR CNRS 7074)

Paru dans

Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak,

sous la dir. de V. Champeil-Desplats et N. Ferré, Paris, LGDJ, 2007, p. 247-250

halshs-00009769, version 2 - 23 Oct 2008

Nul ne contestera que, depuis une dizaine d'années, la sécurité juridique est devenue le thème central sinon obsessionnel des controverses juridiques et l'objet de toutes les attentions de la part des juges tant nationaux que supranationaux.

Quiconque voudrait en avoir la preuve pourrait se reporter à une récente communication d'un des membres du Conseil constitutionnel français heureusement disponible sur l'Internet (« La sécurité juridique. Le point de vue du juge constitutionnel » [20 septembre 2005] disponible à l'adresse suivante : http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/securitejuridique.pdf). D'une remarquable clarté, ce document a l'insigne mérite de pointer un « paradoxe » que n'ont pas manqué de souligner les plus fins analystes : bien qu'absente de la Constitution et non expressément consacrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « la notion de sécurité juridique (...) joue dans celle-ci, un rôle si grand qu'elle est à l'origine à la fois de ses principaux infléchissements au cours des dernières années et des principales contraintes que celle-ci fait peser sur le législateur ».

Recherchant les causes d'un tel paradoxe, l'auteur en identifie deux : l'une tient au « puissant effet unificateur des droits de l'union européenne et de la Convention européenne des droits de l'homme » ; l'autre « au mouvement profond de complexité croissante du droit ». Ainsi, « face au désordre du droit, le principe de sécurité juridique apparaît comme la dernière branche à laquelle s'accrochent les juridictions suprêmes pour maintenir un semblant d'ordre et permettre au droit de remplir la mission qui est normalement la sienne ».

On ne s'attardera pas sur l'ambiguïté de la jurisprudence du Conseil constitutionnel voire sa contradiction interne. En effet, l'attribution d'une force extraordinaire à une notion « absente » ne saurait surprendre : on sait depuis belle lurette que le juge constitutionnel n'entend pas limiter le choix de ses instruments de contrôle aux seules normes tirées des dispositions constitutionnelles écrites. Ce sont là ce que la théorie du droit appelle des « normes implicites » ou encore « inexprimées ». Il reste que celui qui les identifie ne découvre rien qui lui préexiste : formuler une norme implicite revient tout simplement à la poser.

Plus instructive, parce qu'elle exprime fort bien un point de vue très largement partagé par d'autres que l'auteur du document commenté, l'identification des causes de ce paradoxe appelle plusieurs observations.

À bien y regarder, ce que l'on nomme la « complexité croissante du droit » ici est en réalité ce que l'on qualifie de « désordre » là. Or de quoi est fait ce désordre auquel la sécurité juridique viendrait mettre un terme ? De l'excès quantitatif de normes et de leur faiblesse qualitative : elles manqueraient de clarté et de normativité. Autrement dit, elles n'assureraient pas suffisamment la sécurité juridique des citoyens ; bref, le désordre viendrait d'une absence de sécurité juridique.

Contrairement aux apparences, l'argumentation demeure très ambiguë.

On peut d'abord y voir une injonction purement pratique : la notion de sécurité juridique est un moyen de résoudre le problème que pose la complexité du droit contemporain. La question n'est donc pas celle de la légitimité mais celle des moyens par lesquels on peut apporter un peu de sécurité juridique ou, comme on le dit, « un semblant d'ordre ». Or s'il faut remédier à une inflation de normes, obscures et peu normatives, on peut envisager deux moyens : l'un consiste dans l'élimination ou l'empêchement de certaines normes jugées obscures ; l'autre, dans la production de normes claires et clairement normatives. Admettons que le pouvoir d'empêcher ces normes revienne au juge, à qui reviendra celui de produire des normes claires ? On pense spontanément aux organes législatifs ordinaires. Pourtant ce sont eux que l'on accuse aujourd'hui d'être à l'origine du « désordre ». Quand bien même les juges conserveraient cette fonction au législateur ordinaire, il faut pourtant souligner que celui-ci aura bien du mal à se conformer *a priori* aux exigences de ceux-là tant est indéterminée l'idée même de sécurité juridique telle qu'elle résulte de la jurisprudence des juridictions qui s'y réfèrent. Ainsi y a-t-il fort à parier que, des deux moyens d'atteindre la sécurité juridique – le pouvoir d'empêcher et le pouvoir de créer –, le premier l'emportera sur le second. Là est d'ailleurs peut-être la seule fonction que remplit la « sécurité juridique » : celle de justifier que les juges doivent participer à la production des normes.

On peut ensuite y voir un sophisme. Si de ce qui *est*, on ne peut inférer ce qui *doit* être, de ce qu'*il y a* du désordre, on ne peut inférer l'unique norme selon laquelle il *faut* de la sécurité juridique : car du même constat – le désordre – on pourrait tout autant inférer qu'il *faut* le maintenir. Autrement dit, ce n'est pas l'existence factuelle du désordre qui justifie la sécurité juridique mais bel et bien la volonté d'y remédier, au nom de la représentation classique selon laquelle un ordre « véritablement » juridique doit être clair, ordonné, cohérent, en un mot, prévisible ! Or, sauf à se bercer de l'illusion rationaliste qu'il existe des vérités ultimes susceptibles de fonder objectivement des normes, qui seraient ensuite logiquement déduites les unes des autres, une telle volonté ne saurait faire l'objet d'une justification rationnelle. On mesure ainsi ce que l'argument a, en définitive, de tautologique : la sécurité juridique est nécessaire parce qu'elle est nécessaire. Mais comme souvent les tautologies, celle-ci a une vertu : celle de nous faire accéder au désir des juges – ici constitutionnels – d'œuvrer pour le bien des citoyens. Aussi louable soit cette intention, elle ne manque pas de soulever une objection : est-ce là leur fonction ?

Enfin, on nous dit que l'influence du principe de sécurité juridique procède du « puissant effet unificateur » des droits communautaires et européens. Il demeure que, comme chacun sait, les sources écrites de ces « droits » ne contiennent elles-mêmes nullement la « notion » ou le « principe » de sécurité juridique : ce sont encore une fois les juges chargés

halshs-00009769, version 2 - 23 Oct 2008

d'appliquer ces sources qui ont eu recours à un tel « principe ». Dans ces conditions, l'effet unificateur résulte bien plus certainement de la puissance des juges que de la puissance des textes.

De son côté, le Conseil d'État n'a pas manqué de faire savoir, sur son site Internet, qu'il avait « solennellement » consacré le principe de sécurité juridique (CE, Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, *AJDA* 2006, p. 684) lequel l'a conduit à imposer aux autorités investies du pouvoir réglementaire l'obligation « d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle (...) ».

Au premier paradoxe d'un juge constitutionnel prétendant assurer le respect d'un principe qu'il n'a jamais consacré, s'en ajoute un nouveau : celui d'un juge administratif qui consacre un principe auquel d'autres juges donnent un autre nom. Car les juges communautaires imposent également aux autorités nationales l'obligation d'édicter les mesures transitoires qu'implique l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation. Mais ils la désignent du nom de « confiance légitime ».

Or on sait que le Conseil d'État se refuse à consacrer formellement ce principe et ne l'impose à l'administration qu'à la condition que soient en cause des normes communautaires. La justification avancée est tirée de ce que sa consécration conduirait à créer un droit subjectif au maintien de la réglementation et porterait donc atteinte à la continuité du service ou de l'État. Une telle idée est pourtant loin d'être défendue par la Cour de justice pour qui « un opérateur économique ne saurait (...) faire valoir un droit acquis ou même une confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée par des actes pris par les institutions communautaires dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation » (CJCE 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health et autres c/ Secretary of State for Health*, aff. C-154/04 et C-155/04). Dans le même temps, le Conseil d'État impose à l'administration la même norme substantielle : elle doit veiller à ce que ses règlements comportent des mesures transitoires.

On mesure dès lors ce que le choix du principe de sécurité juridique au détriment de celui de confiance légitime doit à la conception des rapports entre droit national et droit européen. Que l'on conçoive ces derniers sous les auspices du dualisme ou d'un monisme à primauté interne, le fait est qu'avec cette solution le Conseil d'État s'autorise à fournir un fondement juridique interne à la norme qu'il pose, tout en parvenant aux mêmes fins que celles visées par le droit communautaire : les rapports sont donc formellement dualistes mais matériellement monistes (et, en l'espèce, la forme l'emporte sur le fond). Le Conseil d'État préserve ainsi sa propre autonomie sinon sa souveraineté sur son ordre juridique : puisqu'il est le maître du principe, il demeure le maître de son application. On parlera certes de « traditions juridiques ». C'est là un masque accommodant dont il n'est d'ailleurs pas certain qu'il tende à assurer la sécurité juridique : à tout prendre ne vaudrait-il pas mieux donner le même nom aux mêmes normes ?

D'où une question : et si la source du désordre venait de la multiplication des juges ?

halshs-00009769, version 2 - 23 Oct 2008