



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 :

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

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
<i>a) Des normes par milliers</i>	14
<i>b) Des normes complexes</i>	14
<i>c) Des normes coûteuses pour les collectivités territoriales</i>	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
<i>a) Le rapport de 2007 sur le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales</i>	22
<i>b) La création de la CCEN</i>	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

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
<i>a) Le sujet de la création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes</i>	<i>29</i>
<i>b) La question de l'évolution de la Commission consultative d'évaluation des normes</i>	<i>31</i>
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
<i>a) La suppression de plusieurs articles</i>	<i>38</i>
<i>b) L'ajout de nouvelles mesures spécifiques</i>	<i>39</i>
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
<i>Article 1^{er} (supprimé)</i> (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	<i>49</i>
<i>Article 2 (supprimé)</i> (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)	<i>56</i>
<i>Article 2 bis (supprimé)</i> (art. L. 1211-6 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs	<i>59</i>
<i>Article 3 (supprimé)</i> (art. L. 1211-4-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création de commissions consultatives départementales d'application des normes	<i>62</i>
<i>Article 4 (supprimé)</i> (art. L. 1211-4-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Création d'une commission consultative des études locales	<i>63</i>
<i>Article 4 bis</i> (art. L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales) : Extension des compétences de la Commission consultative d'évaluation des charges	65

TITRE II — FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	66
Chapitre I ^{er} – Dématérialisation de la publication des actes et recueils administratifs	66
<i>Article 5</i> (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
<i>Article 6</i> (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
<i>Article 7</i> (art. L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales) : Clarification de la procédure de liquidation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	71
<i>Article 8</i> (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
<i>Article 9</i> (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
<i>Article 10 (supprimé)</i> (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
<i>Article 10 bis</i> (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
<i>Article 11</i> (art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales) : Délégation des demandes de subvention au maire par le conseil municipal	79
<i>Article 12</i> (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
<i>Article 13</i> (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
<i>Article 14</i> (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
<i>Article 15</i> (art. L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales) : Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public	85
<i>Article 16</i> (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
<i>Article 17</i> (art. L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales) : Déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle	89
<i>Article 18 (supprimé)</i> (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

TITRE III — URBANISME ET AMÉNAGEMENT	98
Chapitre I ^{er} – Urbanisme	98
<i>Article 19</i> (art. L. 300-3 du code de l’urbanisme) : Sécurisation des conventions de mandat d’aménagement.....	98
<i>Article 20 (supprimé)</i> (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
<i>Article 21 (supprimé)</i> (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
<i>Article 22</i> (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
<i>Article 23 (supprimé)</i> (art. L. 111-5 du code de l’urbanisme) : Opposabilité du cahier des charges dans les lotissements.....	107
<i>Article 24 (supprimé)</i> (art. L. 442-4 du code de l’urbanisme) : Promesse de vente en lotissement	109
<i>Article 25</i> (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
<i>Article 25 bis</i> (art. L. 442-9 du code de l’urbanisme) : Règlement de lotissement et plan local d’urbanisme	113
<i>Article 25 ter A (nouveau)</i> (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
<i>Article 25 ter</i> (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
<i>Article 25 quater</i> (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
<i>Article 26 (supprimé)</i> (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
<i>Article 27 (supprimé)</i> (art. L. 523-7 du code du patrimoine) : Encadrement de la signature de la convention d’archéologie préventive	121
Chapitre III – Voirie	123
<i>Article 27 bis</i> (art. L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des pouvoirs du maire en matière d’élagage des plantations privées	123
<i>Article 27 ter</i> (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 I ^{er} – Eau	125
<i>Article 28</i> (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales) : Rapport du maire sur le prix et la qualité du service.....	125

<i>Article 28 bis (supprimé)</i> (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
<i>Article 29 (supprimé)</i> (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
<i>Article 30 (supprimé)</i> (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
<i>Article 31</i> (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
<i>Article 32 (supprimé)</i> (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
<i>Article 33 (supprimé)</i> (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
<i>Article 34 (supprimé)</i> (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
<i>Article 35</i> (art. 75 du code civil) : Articles du code civil dont la lecture doit être faite lors d'un mariage	142
<i>Titre de la proposition de loi</i>	144
TABLEAU COMPARATIF	147
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	195
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	203
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	207

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 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} 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, étiau... 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.

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-A-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 (2^e 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).

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.

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

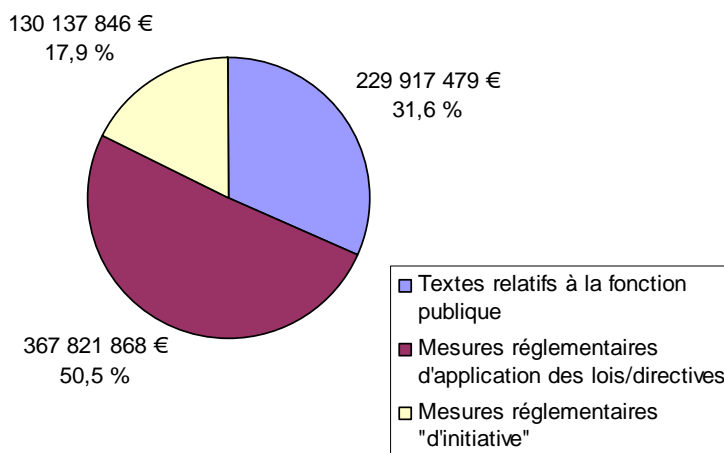
Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

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

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

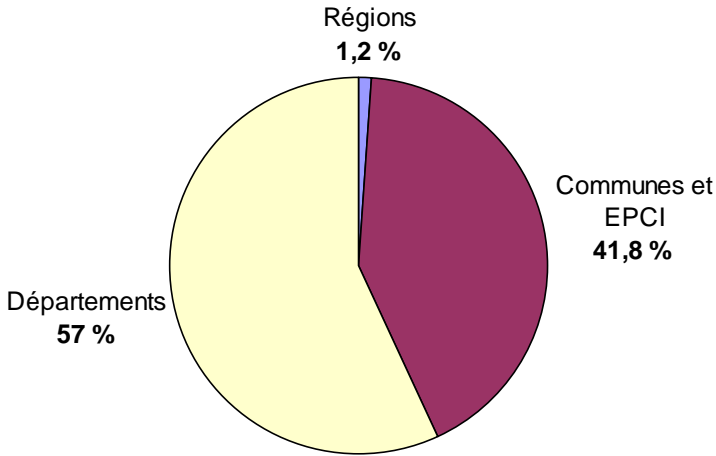


Source : bilan d'activité pour 2011 de la CCEN.

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 diagramme 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).

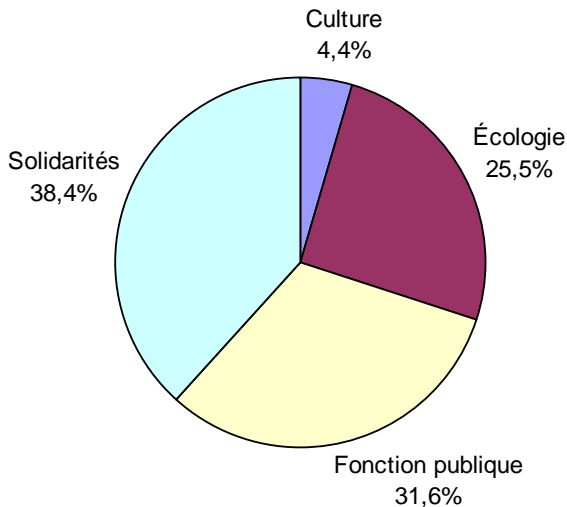
RÉPARTITION DES COÛTS EN ANNÉE PLEINE PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



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.

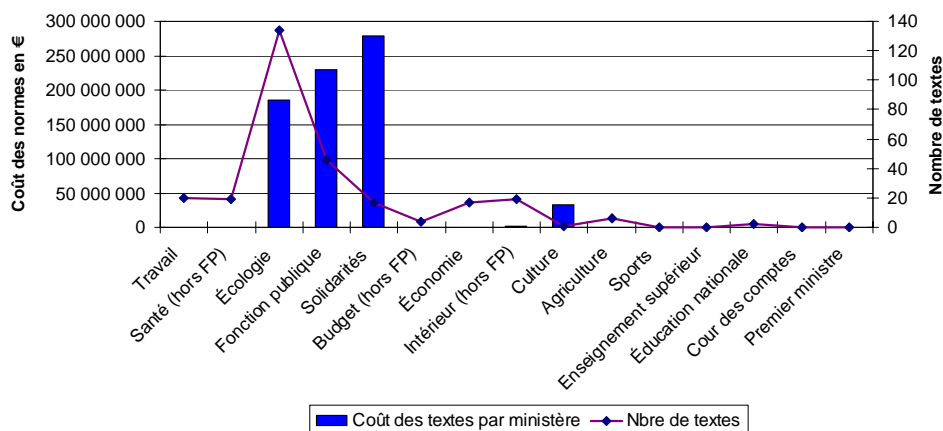
RÉPARTITION PAR MINISTÈRE DU COÛT DES MESURES MISES EN ŒUVRE EN 2012



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

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 80^e 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 chiffres 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.

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'édition 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 la 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'édition 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*

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.

« *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.

« *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'allègement 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.

- *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.

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

A. UNE PROPOSITION DE LOI QUI RÉSULTE DE TRAVAUX APPROFONDIS

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

Par lettre en date du 17 janvier 2011, le président de la République a confié à M. Éric Doligé une mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales⁽¹⁾. Il mettait en évidence la nécessité, dans la « bataille pour la compétitivité », d'améliorer la qualité, la lisibilité et l'efficacité des normes qui, du fait de leur complexité, génèrent des coûts très lourds pour la collectivité dans son ensemble.

Il lui demandait, dans cette perspective, de proposer « des mesures de simplification, ambitieuses et concrètes, pour desserrer les contraintes et alléger les coûts excessifs qui pèsent parfois sur nos collectivités territoriales, en [s']attachant à identifier les normes qui doivent être prioritairement modifiées en raison de leur caractère inadapté et coûteux ».

Dans son rapport remis le 16 juin 2011, M. Éric Doligé dressait le constat accablant que l'on sait, qualifiant l'« édifice normatif » d'« exponentiel, instable, obscur ».

Pragmatique, il a présenté, au terme d'un travail substantiel de consultation et de concertation avec les élus locaux, les associations, les ministères

(1) Mission conduite parallèlement à celle confiée par ailleurs par le président de la République au président de la commission des Lois Jean-Luc Warsmann, qui a donné lieu en juillet 2011 à la publication du rapport sur « la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi ».

concernés, etc., **15 principes** et **268 propositions** centrés autour des quatre préoccupations suivantes : la diminution des coûts ; la gestion du temps ; la question de la gouvernance ; le besoin d’accompagnement des collectivités.

Quinze domaines de simplification étaient ainsi identifiés : l’accessibilité ; la culture ; l’urbanisme ; l’eau et l’assainissement ; l’environnement ; le sport ; le fonctionnement des collectivités territoriales ; les services départementaux d’incendie et de secours (SDIS) ; la restauration collective ; les marchés publics ; la fonction publique territoriale ; l’éducation et la formation ; les politiques sociales et médico-sociales ; l’outre-mer ; les finances locales.

La proposition de loi que M. Éric Doligé a déposée au Sénat le 4 août 2011, et qui fait l’objet de la présente séance d’initiative réservée, avait – du moins dans sa rédaction initiale – pour axe principal la **simplification du stock** des normes applicables. Elle reprenait, pour la quasi-totalité de ses articles initiaux, des propositions du rapport.

2. La première étape de la discussion parlementaire

Après ces prémices déjà riches, la présente proposition de loi a fait l’objet d’un important travail au Sénat.

Lors d’une première réunion le mercredi 8 février 2012, la commission des Lois du Sénat a décidé, « *afin d’approfondir l’examen des dispositions de la proposition de loi* », de ne pas établir de texte et de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition. Le 15 février, le Sénat adoptait cette motion.

La commission des Lois a examiné une deuxième fois cette proposition de loi le 10 octobre 2012 et celle-ci a été adoptée, en première lecture, par le Sénat le 12 décembre 2012.

La commission des Lois du Sénat a, en conséquence, procédé à deux vagues d’auditions et les commissions des Affaires économiques, de la Culture et du Développement durable du Sénat se sont, elles aussi, saisies de ce texte, pour partie – parfois par délégation, au fond, de certains articles.

Il faut enfin rappeler que, dès le 23 août 2011, la proposition de loi avait été soumise pour avis au Conseil d’État par le président du Sénat, conformément à l’article 39, dernier alinéa, de la Constitution – le Conseil ayant rendu son avis le 6 octobre 2011.

B. UNE PROPOSITION DE LOI EXAMINÉE AVEC PRAGMATISME AU SÉNAT

La proposition de loi se compose de cinq titres :

- le premier tend à prendre en compte les contraintes des collectivités locales, dans la définition comme dans l'application de la norme ;
- le deuxième prévoit plusieurs évolutions de dispositions du code général des collectivités territoriales, afin de faciliter le fonctionnement de ces dernières ;
- le troisième comprend des mesures destinées à moderniser le droit de l'urbanisme ;
- le quatrième porte sur les compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement ;
- le cinquième recouvre diverses mesures de simplification.

1. Des mesures ciblées

Le **titre II** – volet le plus important, quantitativement, de la proposition de loi – comprend de nombreuses mesures destinées à **faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales**, portant sur les sujets suivants :

– la dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales et de la publication des actes administratifs (**articles 5 et 6**) ainsi que la simplification des modalités de mise à la disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués (**article 15**) ;

– la clarification de la procédure de liquidation des établissements publics de coopération intercommunale (**article 7**) ainsi que des modalités de la transmission par le directeur département ou régional des finances publiques des comptes de gestion au préfet (**article 9**) ;

– l'ouverture de la possibilité pour les exécutifs locaux de bénéficier d'une délégation de l'assemblée délibérante leur permettant de supprimer ou modifier des régies comptables (**article 8**), d'admettre en non-valeur les créances irrécouvrables les plus modestes (**article 10**), pour le maire, de procéder à des demandes de subventions (**article 11**) ainsi que de procéder à la conclusion d'accords-cadres, de manière à aligner la procédure sur celle qui prévaut pour les marchés publics (**article 16**) ;

– le fonctionnement des assemblées délibérantes, qu'il s'agisse de l'institution d'un délai minimal de transmission des rapports aux membres des commissions permanentes des assemblées délibérantes (**article 12**), de l'établissement de leur règlement intérieur, afin de donner aux conseils généraux et régionaux un délai plus important pour élaborer celui-ci (**article 13**), de la mise en place d'un dispositif de quorum pour les réunions des commissions

compétentes pour l'ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d'une délégation de service public (**article 14**) ;

– la simplification de la procédure de déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle (**article 17**) ;

– l'assouplissement de la législation applicable aux centres communaux d'action sociale (CCAS), en particulier pour rendre facultative la création des CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants (**article 18**).

En matière d'**urbanisme** et d'**aménagement**, la proposition de loi comporte, dans son **titre III**, quelques mesures ciblées très concrètes destinées à favoriser les améliorations ou simplifications normatives suivantes :

– la sécurisation des conventions de mandat d'aménagement, auxquelles est conférée une base légale (**article 19**) ;

– la dispense de certains diagnostics pour la vente d'immeubles voués à la destruction (**article 22**) ;

– l'encadrement de la procédure de préparation des conventions de projet urbain partenarial (PUP) (**article 25**).

La discussion au Sénat a permis d'enrichir ce volet de la proposition de loi de plusieurs mesures nouvelles :

– la précision des règles d'articulation entre le règlement de lotissement et le plan local d'urbanisme (**article 25 bis**) ;

– le report de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les plans locaux d'urbanisme aux exigences de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi « Grenelle II ») ; (**article 25 ter**) ;

– la prorogation du délai de validité du programme local de l'habitat dans l'hypothèse d'une révision par un établissement public de coopération intercommunale de son plan local d'urbanisme (**article 25 quater**) ;

– le renforcement des pouvoirs du maire et du conseil général en matière d'élagage des plantations privées (**articles 27 bis et 27 ter**).

Concernant le **titre IV** de la présente proposition de loi, dédié à l'**environnement**, une mesure vise à améliorer la procédure selon laquelle le maire doit présenter au conseil municipal un rapport sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères (**article 28**), une autre à reporter au 31 décembre 2013 l'échéance impartie aux collectivités territoriales pour l'élaboration des plans climat-énergie territoriaux (**article 31**).

De manière générale, ces différentes dispositions sont apparues au moins autant comme destinées à simplifier les règles applicables aux collectivités locales que comme visant à assurer le contrôle de ces règles et la simplification du fonctionnement de ces collectivités – d'où le changement d'intitulé de ce texte en commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure.

2. Une démarche cohérente et constructive

La discussion au Sénat a été placée sous le signe du pragmatisme.

Les mesures proposées étaient en effet conçues comme **l'un des instruments au service de l'objectif général de lutte contre la complexité normative et ses coûts.**

En une démarche souvent consensuelle, l'ensemble des parties prenantes à la discussion, sur les différents bancs, ont donc **veillé à ce que la présente proposition de loi trouve toute sa place au sein du dispositif actuel à la fois organisationnel et législatif – compte tenu notamment de l'adoption de la proposition de loi de Mme Jacqueline Gourault et de M. Jean-Pierre Sueur déjà évoquée –, en lui reconnaissant sa pertinence et en évitant, dans le même temps, les redondances avec d'autres mesures.**

a) La suppression de plusieurs articles

C'est dans cette perspective qu'un certain nombre d'articles de la proposition de loi ont été supprimés : ils constituaient en effet parfois des « doublons » avec des dispositions prévues par ailleurs.

Ont été supprimés plusieurs des articles du **titre I^{er}**, consacrés aux principes de proportionnalité et d'adaptation des normes à la taille des collectivités (**article 1^{er}**), à l'élargissement de la composition et des missions de la Commission consultative d'évaluation des normes (**article 2**), à la création de commissions consultatives départementales d'application des normes (**article 3**) ou à l'institution d'une Commission consultative des études locales au sein du Comité des finances locales (**article 4**) : pour certaines d'entre elles, ces dispositions sont en effet reprises dans la proposition de loi qui a par ailleurs été adoptée par le Sénat, portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, comme l'a fait valoir M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des Lois du Sénat, à l'occasion de l'examen de la présente proposition de loi au cours de la séance publique du 12 décembre 2012.

C'est pour cette raison que le titre I^{er} ne comprend, aux termes de la lecture au Sénat, que deux articles dédiés pour l'un à la consécration législative de la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (**article 2 bis**), pour l'autre à l'extension des compétences de la Commission consultative d'évaluation des charges aux hypothèses de transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales (**article 4 bis**).

C'est dans une même démarche pragmatique que les dispositions dont la portée était jugée trop incertaine juridiquement – au regard de principes de valeur constitutionnelle, tels le principe d'égalité ou le principe de la liberté contractuelle, notamment –, ou trop imprécis, ont été supprimées lors de la discussion au Sénat.

Il en est allé ainsi de plusieurs mesures en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, relatives à l'institution de « secteurs de projet » (**article 20**), à la modernisation de la procédure de création d'une zone d'aménagement concerté (**article 21**), aux modalités d'opposabilité des clauses des cahiers des charges dans les lotissements (**article 23**), à l'autorisation de la conclusion d'une promesse de vente en lotissement avant la délivrance d'un permis d'aménager (**article 24**), aux dérogations à la réalisation d'aires de stationnement dans certaines zones géographiques (**article 26**) ou encore à l'encadrement de la signature de conventions d'archéologie préventive (**article 27**).

De la même manière, ont été supprimées par le Sénat deux dispositions en matière d'environnement, dont la rédaction a été jugée perfectible, qu'il s'agisse de la création d'un service public industriel et commercial de gestion des eaux pluviales (**article 29**) ou de l'unification des procédures de planification des déchets (**article 30**).

Deux derniers articles ont enfin été considérés comme inopportuns en l'état dans le titre consacré aux dispositions diverses : celui relatif au recrutement direct par les collectivités territoriales des personnels des filières sociale, médico-sociale et médico-technique (**article 32**), et celui prévoyant la substitution de nouveaux centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit aux deux réseaux aujourd'hui compétents en la matière (**article 33**).

b) L'ajout de nouvelles mesures spécifiques

À l'inverse, d'autres articles spécifiques ont été ajoutés à l'occasion de l'examen du texte par le Sénat, de sorte que puissent être prévues des dispositions qui n'auraient pas vocation à figurer dans un autre vecteur législatif.

Il s'agit notamment d'une mesure destinée à améliorer le régime des dérogations pour la conduite d'un véhicule agricole ou forestier (**article 10 bis**), d'une autre concernant la question particulière des installations d'assainissement non collectif situées en zone d'assainissement collectif (**article 28 bis**), ou encore de deux dispositions portant l'une sur l'extension du champ des activités des sociétés publiques locales (**article 34**), l'autre sur la suppression de la mention de l'article relatif au devoir de solidarité en matière contractuelle de la liste des articles du code civil dont lecture doit être faite par l'officier d'état civil lors d'un mariage (**article 35**).

Au total, le Sénat, en une démarche cohérente et constructive, a souhaité préserver à la fois la spécificité de la présente proposition de loi et sa complémentarité avec l'ensemble de l'action aujourd'hui conduite par les pouvoirs publics en matière de lutte contre l'inflation normative.

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

Lors de sa réunion du mercredi 13 février 2013, la commission des Lois a procédé à plusieurs modifications du présent texte.

D'une part, à l'initiative de votre rapporteur, elle 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. Ce faisant, elle s'est inscrite dans la démarche, telle qu'elle a été suivie au Sénat, tendant à préserver la complémentarité du présent texte avec les initiatives législatives engagées parallèlement.

D'autre part, sur proposition de M. Michel Heinrich et de votre 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 n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite aussi loi « Grenelle II », du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2017, en instituant à cet effet un nouvel **article 25 ter A** – de la même manière que l'article 25 *ter* de la présente proposition de loi vise à repousser d'une année la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les plans locaux d'urbanisme (PLU) à ces mêmes exigences.

Enfin, la Commission a supprimé – contre l'avis de votre rapporteur – les quatre articles suivants :

– 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, compte tenu de la nécessité d'assurer la « transparence » la plus importante possible dans la mise en œuvre de ces opérations ;

– l'**article 18**, relatif à l'assouplissement des règles relatives à la création des centres communaux d'action sociale, plusieurs commissaires, reconnaissant les difficultés liées à l'inactivité de ces centres dans les plus petites communes, s'interrogeant toutefois sur l'opportunité du dispositif alternatif proposé ;

– l'**article 28 bis** et l'**article 34**, relatifs respectivement au régime spécifique des installations d'assainissement non collectif situées en zone d'assainissement collectif ainsi qu'à l'extension du champ des activités des sociétés publiques locales.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine la présente proposition de loi lors de sa séance du mercredi 13 février 2013.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. La prolifération des normes est un sujet récurrent depuis une vingtaine d'années. Le Conseil d'État a été le premier, en 1991, à poser le diagnostic en mettant en lumière les conséquences de ce phénomène en termes d'intelligibilité et de crédibilité du droit, de sécurité juridique et de coût pour les personnes morales et physiques, publiques et privées, qui doivent appliquer ces normes.

Les règles sont surabondantes, pas toujours en adéquation avec les spécificités locales, et elles freinent parfois la réalisation de certains projets. Il arrive même que le pouvoir réglementaire n'hésite pas à aller au-delà des dispositions législatives en imposant des contraintes supplémentaires.

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. La multiplicité des normes générant la complexité de leur application, les 29 300 communes rurales sont souvent confrontées à un déficit d'expertise et la population concernée rencontre un réel problème de lisibilité des normes.

Paradoxalement, le principe d'égalité devant la loi tend peu à peu à devenir un facteur d'inégalité, voire d'iniquité. Dans le même temps, le principe d'équilibre est rompu sur le plan territorial en raison des contingences spécifiques à l'espace rural.

Trois rapports ont indiqué les conséquences de l'inflation normative. Le rapport Belot a posé le diagnostic pathologique d'une « maladie de la norme », le rapport Doligé a montré qu'il y avait des solutions pour simplifier les normes applicables aux collectivités et la mission sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux, que j'ai eu l'honneur de présider, a présenté l'impact de ces normes sur lesdits territoires.

Le stock des normes applicables est devenu aujourd'hui insupportable pour les personnes publiques et privées devant mettre en œuvre ces normes et les dispositifs qui ont été proposés – Commission consultative d'évaluation des normes, Commissariat à la simplification et moratoire sur l'édiction des normes réglementaires – ont montré leurs limites.

Face à ce problème croissant et persistant, il est indispensable de trouver des solutions et d'apporter des réponses aux territoires et aux élus.

Ma proposition de loi proposait l'instauration d'un principe d'adaptabilité ou de proportionnalité. Celle qui nous est proposée aujourd'hui, issue des travaux de M. Doligé, est privée de ce principe qui en faisait la substance. Le 5 octobre, le président de la République a rappelé devant le Sénat qu'il fallait s'occuper des normes et de ce principe. Comme l'a rappelé le rapporteur, diverses propositions de loi ont été déposées – celle de Mme Gourault et de M. Sueur et celle de M. Doligé – et une mission sur la simplification a été confiée à Jean-Claude Boulard et Alain Lambert. Selon l'avant-projet gouvernemental sur la décentralisation, la loi introduit un principe général de proportionnalité des normes concernant les collectivités territoriales. Ces dispositions fondent une habilitation générale du législateur au pouvoir réglementaire afin que, dans le silence de la loi, ce dernier ait la possibilité de décliner les modalités réglementaires d'application des lois concernant les collectivités territoriales sur la base de critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objet de la loi et sans remettre en cause ses objectifs.

Aujourd'hui, malgré les « problèmes constitutionnels » évoqués par Olivier Dussopt durant la discussion de ma proposition de loi, les choses avancent – mais à petits pas, et je le regrette. J'avais suggéré au président de la commission des Lois la création d'une mission chargée d'étudier le principe juridique de proportionnalité ou d'adaptabilité. Je propose aujourd'hui de reprendre les termes de ma proposition de loi, en en corrigeant quelques imperfections de rédaction. Sans doute la Commission devrait-elle se saisir de l'aspect proprement juridique de la question afin de proposer une rédaction instaurant un nouveau principe d'adaptabilité fondé sur des critères objectifs.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il ne me semble pas utile de concurrencer la réflexion engagée par MM. Boulard et Lambert. Les diagnostics sont déjà abondants et tout devrait nous porter à la thérapie.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. La mission confiée à MM. Lambert et Boulard porte sur la simplification des normes. Je propose que la commission des Lois réunisse les spécialistes de ces questions, des professeurs de droit constitutionnel et les associations représentatives d'élus afin de cerner la problématique juridique du nouveau principe d'adaptabilité ou de proportionnalité.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous souscrivons bien évidemment à la volonté de simplification des normes. La surproduction normative entrave le bon fonctionnement des collectivités locales en raison de la complexité des procédures et des coûts importants qui pèsent sur les budgets de ces collectivités. Il est donc nécessaire d'alléger les normes d'application pesant sur les collectivités territoriales en prenant des mesures propres tant à arrêter le flux de normes nouvelles qu'à alléger et simplifier le stock des normes existantes.

Le texte de la proposition de loi que nous examinons a beaucoup évolué : sur les 33 articles de sa version initiale, 14 ont été supprimés et 11 ajoutés. La

mission confiée par le Premier ministre à Alain Lambert et Jean-Claude Boulard consiste à établir un diagnostic et à étudier les moyens nécessaires pour alléger le stock des normes qui pèsent sur les collectivités locales. Il faut aussi citer le rapport de la sénatrice Claire-Lise Campion sur les normes d'accessibilité et la proposition de loi Sueur-Gourault, adoptée le 28 janvier, qui porte création d'un Conseil national d'évaluation des normes et dans laquelle on retrouve partiellement la proposition de loi Doligé.

Il importe donc de légiférer en bloc et de tenir compte des textes qui doivent venir prochainement en discussion – le projet de loi présenté par Mme Duflot sur le logement et le projet de loi de décentralisation – dans lesquels certains articles pourraient plus naturellement trouver leur place. Nous voterons donc pour certains articles et contre d'autres, et nous défendrons des amendements en séance publique.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ferai quatre types de remarques.

Tout d'abord, le poids normatif est devenu insupportable pour toutes les collectivités, quelles que soient leur taille et leur nature. Les communes rurales en sont particulièrement affectées, notamment celles de l'Île-de-France, par exemple dans les Yvelines. Le respect de la norme place les élus locaux dans des situations très compliquées.

Souvent, en effet, ces normes sont déconnectées de la réalité et il est difficile d'en percevoir le sens et l'utilité pour nos concitoyens et pour les collectivités. Les normes doivent être pertinentes et intelligibles.

En troisième lieu, bien que le caractère contraignant d'une norme fasse partie de sa définition même, la contrainte qu'impose la réglementation est parfois décalée par rapport à la réalité de la vie quotidienne.

Les compétitions et équipements sportifs sont un gisement inépuisable de créativité en la matière. Lorsque le club de tennis de table de Rambouillet, ville dont j'étais maire, a gravi un échelon dans le championnat national, la Fédération française de tennis de table a exigé, au titre des normes applicables à ce niveau, une élévation de trente centimètres du plafond de la salle affectée à ce sport : la mise aux normes a coûté quelques dizaines de milliers d'euros. Le Parlement serait dans son rôle s'il rappelait certains organismes à une forme de sobriété dans la création de normes.

Enfin, les dispositions de l'article retiré du texte et dont l'amendement CL 2 de Pierre Morel-A-L'Huissier propose le rétablissement sont au centre du débat. Lorsque les communes sont prêtes à mettre en œuvre des mécanismes de substitution par rapport aux réglementations en vigueur, et sont en mesure de le faire avec l'aval du pouvoir de l'État, il faut leur laisser une certaine latitude dans le respect de l'ordre public, de l'intérêt des citoyens et de la responsabilité des élus locaux. À défaut, je ne vois pas comment nous pourrions résoudre les problèmes

auxquels nous sommes confrontés. Il conviendrait donc de réintégrer ces dispositions dans le texte.

M. Jacques Bompard. En tant qu'élu local, je subis le poids des normes et les coûts, parfois cachés, qui en découlent – j'ai ainsi dû rembourser à plusieurs reprises des talons aiguilles détériorés à cause d'un défaut de planéité de la chaussée, alors que le fait de marcher dans la rue devrait relever de la vigilance de chacun.

Je suis favorable à cette proposition de loi, mais il faudrait aussi limiter le nombre des centres producteurs de normes. Notre volonté de simplification ne devrait pas non plus se solder par de la complexité due à la multiplication des commissions. Mieux vaudrait diminuer le nombre de lois et remettre à l'honneur la subsidiarité : chacun doit pouvoir assumer ses responsabilités à son niveau de compétence. La norme ne doit pas supprimer la responsabilité des hommes politiques.

M. Olivier Dussopt. S'attaquer au stock de normes est difficile, comme en témoignent la multiplication des initiatives dans ce domaine – initiative parlementaire des sénateurs Sueur et Gourault, mission confiée à MM. Jean-Claude Boulard et Alain Lambert – et les tentatives engagées pour simplifier le panorama des lois, qu'il s'agisse du texte défendu il y a quelques semaines par M. Morel-A-L'Huissier ou de la version initiale de la proposition de loi Doligé, laquelle a perdu en ambition après un avis du Conseil d'État reprenant certains arguments que nous avons fait valoir ici s'agissant de la proportionnalité, de l'adaptabilité et des difficultés de mise en œuvre.

Le groupe SRC exprimera un avis défavorable à l'amendement CL 2, car les initiatives Sueur et Gourault et le futur texte sur la décentralisation qui prévoit notamment l'intégration de la Commission consultative et d'évaluation des normes dans le Haut Conseil des territoires, avec des moyens d'observation, de diagnostic et d'expertise renforcés par rapport à ceux dont elle dispose aujourd'hui, permettront d'appréhender avec plus de sécurité le principe d'adaptabilité. L'avant-projet de loi sur la décentralisation, qui comporte certaines de ces dispositions, n'est cependant à ce stade qu'une synthèse.

Il faudra aborder d'une manière plus ambitieuse la question du stock et du flux des normes, en s'interrogeant notamment sur la nature des prescripteurs. Au nom de quoi, par exemple, des personnes morales de droit privé, comme des associations ou fédérations sportives, pourraient-elles édicter des normes qui s'imposeraient aux collectivités publiques ?

Il faudra également un texte plus ambitieux que celui que nous examinons aujourd'hui. Avec sa petite trentaine d'articles, celui-ci ne saurait être présenté comme une révolution normative ou un véritable chantier de simplification. Les « mesures concrètes » évoquées par le rapporteur en expriment mieux la nature que son titre – « contrôle des normes » semble excessif.

Il faudra, enfin, veiller à la cohérence avec le texte sur l'urbanisme que présentera prochainement Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement. À cette fin, certaines des dispositions de cette proposition de loi pourraient gagner à être intégrées dans ce nouveau texte.

Le fait que nous soyons très favorables à l'esprit de cette proposition de loi ne nous empêchera pas de la modifier en supprimant certains articles.

M. Sébastien Pietrasanta. La simplification des normes est une nécessité absolue, qui dépasse les sensibilités politiques. Les collectivités locales subissent souvent le poids des normes parfois vieillissantes et inadaptées à l'évolution de notre société.

Cette proposition de loi est un premier pas – mais un petit pas, car les mesures qu'elle prévoit manquent un peu d'ambition. L'aspect protecteur de la réglementation, qui garantit la transparence et l'équité, ainsi que les règles de sécurité, d'accessibilité et de maîtrise de l'énergie, doivent être maintenus. Cependant, dans une période de crise économique et sociale, nous devons simplifier les normes et les procédures permettant d'accélérer la réalisation des opérations publiques, et donc de développer l'emploi. Il faut par exemple alléger les procédures de commande, tout en permettant une réelle mise en concurrence.

Les procédures à simplifier sont surtout relatives aux règles d'urbanisme. Le droit de l'urbanisme et sa déclinaison locale en divers schémas régionaux et locaux sont devenus si complexes que les contentieux se multiplient aisément, parfois jusqu'à l'abus.

Deux pistes peuvent être suivies. La première consiste à faciliter la réalisation des équipements publics en limitant les délais de procédure. Il faut réaffirmer que l'intérêt général prime sur les intérêts particuliers. Si les riverains et les propriétaires récalcitrants doivent être justement indemnisés en cas de réalisation d'équipements contraignants, ils ne doivent pas pour autant ralentir les procédures. La préemption pour motif d'intérêt général devrait permettre à la collectivité de prendre possession de terrains rapidement.

La seconde piste consiste à renforcer la pénalisation des recours abusifs contre les opérations de promotion immobilière privées. Il ne s'agit pas de favoriser les constructeurs au détriment des habitants mais, en matière d'urbanisme, lorsqu'un tiers perd son recours, il convient de systématiser l'indemnisation du constructeur pour le temps perdu, ce qui limitera les recours aux seuls motifs graves.

M. Philippe Gosselin. En 1992 déjà, un rapport du Conseil d'État soulignait excellemment la « logorrhée législative et réglementaire ». En vingt ans, la situation ne s'est pas améliorée et nous sommes confrontés, avec 400 000 normes, à d'immenses difficultés. L'abondance des propositions et rapports témoigne d'une réelle prise de conscience du poids des normes pour les

collectivités. N'oublions pas cependant que les entreprises aussi souffrent de ce poids.

Nos travaux doivent procéder du principe de réalité. Les mêmes normes – d'accessibilité et d'accueil du public, par exemple – s'appliquent aussi bien à la mairie d'une commune rurale de 500 habitants qu'à celle d'une grosse agglomération. Au-delà des équipements sportifs, les églises mêmes font l'objet de normes tatillonnes – pour un peu, le choix des hosties serait soumis à l'avis favorable de la direction des services vétérinaires.

La réalité nous invite au pragmatisme et il est temps de procéder à une simplification. C'est précisément l'objet de l'amendement CL 2, qui vise à permettre une adaptabilité de bon sens.

Il faudra toutefois veiller à assurer la cohérence d'ensemble des initiatives qui se multiplient aujourd'hui dans ce domaine et relèvent de différents ministères, notamment pour les questions d'urbanisme. Comment concilier la simplification avec la volonté confirmée de maintenir les orientations du Grenelle de l'environnement ? Comment atténuer certains excès sans remettre en cause le principe général ?

M. Paul Molac. Cette proposition de loi me laisse dubitatif, car elle traite de nombreuses questions de détail – comme si le conseil d'administration d'une entreprise décidait des robinets à changer dans telle usine ! C'est une forme de confusion des genres.

Sans remettre en cause le constat – les normes sont en effet trop nombreuses –, je ne suis pas convaincu par les solutions proposées, même si M. Morel-A-L'Huissier ouvre quelques portes. La question de savoir à quel échelon fixer ces normes ou quel principe d'adaptation adopter reste à défricher.

Si l'on en croit le président de la République, qui a déclaré qu'il fallait faire confiance aux élus locaux, l'État pourrait s'occuper moins des détails et laisser les collectivités locales se pencher sur la question, ce qui revient à leur céder un peu de son pouvoir réglementaire en appliquant un principe de subsidiarité et, en quelque sorte, de fédéralisme. Peut-être en effet notre pays, centralisé sur le modèle de la pyramide napoléonienne, devrait-il y venir, comme d'autres en Europe. Ce serait un véritable challenge.

Mme Nathalie Appéré. Sans peut-être aller jusqu'à la question fédérale, je souscris à l'objectif de simplification des normes, car l'inflation normative est un obstacle à l'efficacité de l'action publique. Le texte a cependant l'aspect d'un patchwork ou d'un inventaire, abordant certains points essentiels et en excluant d'autres. Certaines propositions sont même curieuses, comme la suppression par l'article 18 des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants. Le rapporteur a proposé un amendement significatif, mais j'aurais pour ma part préféré la suppression de cet article. S'il convient, en effet, de veiller à l'efficacité des outils d'action sociale en milieu rural et de

réfléchir à l'échelle appropriée et aux mutualisations que peuvent permettre les centres intercommunaux d'action sociale, la suppression des CCAS n'apporte pas de réponse à la diffusion de la pauvreté dans les zones rurales.

Le texte, parcellaire, propose une vision morcelée de la simplification des normes et je souhaite, comme M. Dussopt, que l'acte III de la décentralisation permette un traitement plus ambitieux et structurel de l'inflation normative.

M. Guillaume Larrivé. Le souci de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales est partagé sur tous les bancs, mais ce débat a déjà été tenu dans diverses enceintes et deux travaux sérieux ont été réalisés durant la dernière année du précédent quinquennat : le rapport de M. Éric Doligé, remis au président de la République en juin 2011, et la mission confiée à Pierre Morel-A-L'Huissier.

Notre Commission devrait faire preuve d'audace et adopter ce texte, ainsi que l'amendement de Pierre Morel-A-L'Huissier qui s'efforce d'approcher l'idée de l'adaptation des normes aux spécificités territoriales et d'introduire l'idée de proportion des normes. Il incomberait ensuite au Conseil constitutionnel de fixer celles-ci. Cette méthode permettrait d'éviter la procrastination et la multiplication de comités Théodule.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Monsieur Dussopt, lors de l'examen de ma proposition de loi, il avait été dit que le principe juridique de proportionnalité, voire d'adaptabilité – je préfère pour ma part évoquer ce terme – pouvait poser un problème constitutionnel et ne reposait peut-être pas sur des critères très objectifs, ce qui justifiait de renvoyer à un décret en Conseil d'État. Or, l'avant-projet gouvernemental sur la décentralisation retient le principe de proportionnalité. Qu'en est-il alors de l'inconstitutionnalité et des critères objectifs qui pourraient être définis par décret en Conseil d'État ?

Monsieur Gosselin, de nombreux rapports ont été consacrés à ces questions. Le président Nicolas Sarkozy avait déclaré dans la Creuse que la création d'une nouvelle norme devait s'accompagner de la suppression de deux autres et le président de la République actuel a dit qu'il fallait s'attaquer au harcèlement textuel. Différentes propositions de loi ont été présentées par Jacqueline Gourault, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur, Éric Doligé et moi-même. Les initiatives sont nombreuses, mais pas agglomérées.

Monsieur Molac, il est important qu'une convergence s'exprime aujourd'hui sur cette problématique – et tel est précisément l'objet de mon amendement. Suivez donc le conseil de Guillaume Larrivé : donnez-moi raison – et, à défaut, donnez raison à la proportionnalité des normes ! Comme l'a justement souligné Jean-Frédéric Poisson, cela permettrait d'avancer.

M. Sébastien Denaja. Bien que M. Morel-A-L'Huissier ait précisé sa pensée, les territoires ruraux ne sont pas encore assez définis juridiquement pour que l'on puisse savoir à qui pourrait être appliqué ce nouveau principe. Le projet

de loi que prépare le Gouvernement sera à cet égard plus précis, car le Conseil d'État se sera prononcé sur d'éventuelles ambiguïtés constitutionnelles. L'amendement CL 2 ne me semble donc pas encore assez étayé.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Peut-être devrais-je écrire au Conseil d'État pour obtenir copie de l'avis qu'il a rendu !

M. le rapporteur. La plupart des interventions que nous avons entendues s'inscrivent dans le sens général de la démarche à laquelle contribue ce texte.

Si le débat est récurrent, il faut aussi noter qu'il semble se densifier. La cohérence demandée de part et d'autre des lignes politiques suppose que nous ôtions de ce texte certains éléments et que nous laissions à d'autres débats le soin de mieux globaliser le problème – sans pour autant renoncer à traiter aujourd'hui ce qui peut l'être.

Il a été reproché au texte d'être un fourre-tout, mais cela tient précisément au fait que la loi et le règlement ont laissé s'accumuler un trop-plein de détails dont nous sommes collectivement coupables. L'une des propositions que formulera Alain Lambert, et qui aura une portée très importante, tendra probablement à déclasser certaines normes en stock afin de permettre leur simplification, voire leur suppression, autrement que par la loi.

S'il n'a pas l'ambition de tout régler, le texte a du moins celle d'être utile et d'apporter aujourd'hui des réponses précises et concrètes à des questions identifiées qui ont fait l'objet d'un accord au Sénat. Ce qui aura été fait par ce texte ne sera plus à faire – ce qui n'empêche pas de réaliser ce qui devra l'être le moment venu dans un contexte plus global et cohérent.

L'amendement de Pierre Morel-A-L'Huissier est au cœur du sujet. J'y reviendrai lorsque nous examinerons les articles, en évoquant plusieurs éléments de l'avis demandé par le Gouvernement au Conseil d'État.

L'amendement que je propose d'adopter à l'article 18 répond au fait que, sur les 36 000 centres communaux d'action sociale (CCAS) qui devraient exister, 4 000 n'existent pas et 4 000 qui existent sur le papier n'ont pas d'activité réelle, ce qui représente un déficit total de 8 000 CCAS. Le Sénat a voulu souligner cette difficulté, que nous ne devons pas occulter. Mon amendement va dans le sens de la complémentarité des deux approches et, par respect de nos concitoyens, vise à éviter de leur donner le sentiment que le législateur autorise les collectivités à ne plus assurer l'aide sociale facultative à laquelle la loi les oblige.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NORMES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

Cet article, qui visait à consacrer un principe de proportionnalité des normes et de leur adaptation à la situation financière des collectivités territoriales, a été rejeté par la commission des Lois du Sénat. Il reprenait, ce faisant, la proposition n° 13 du rapport de la mission de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ⁽¹⁾.

1. Le dispositif prévu par la proposition de loi dans sa rédaction initiale

a) Un principe général

En insérant un nouvel article L. 1211-4-3 dans le code général des collectivités territoriales, le présent article 1^{er} visait à conférer au préfet un nouveau pouvoir général de prendre des dispositions visant à **adapter les mesures réglementaires requises pour l'exécution des lois**.

Cette possibilité était ouverte dans **deux cas** :

– lorsqu'il apparaissait que la mise en œuvre de ces normes se heurterait à des impossibilités techniques avérées ;

– quand cette mise en œuvre aurait eu des conséquences manifestement disproportionnées au regard des objectifs recherchés et des capacités financières des personnes assujetties à ces normes.

Quatre conditions étaient destinées à encadrer ce pouvoir :

– l'existence d'une autorisation expresse de la loi de procéder à de telles dérogations ;

(1) Rapport au président de la République, juin 2011.

– l’interdiction, pour le préfet usant de ce pouvoir, de remettre en cause les objectifs de la loi ;

– la motivation de l’arrêté préfectoral, qui en outre devait avoir été pris après avis de la commission départementale consultative compétente ;

– sauf impossibilité technique avérée, l’accompagnement de ces mesures d’adaptation par des mesures de substitution – obligatoires, en tout état de cause, lorsque les dispositions auxquelles il était prévu de déroger concernaient la sécurité des personnes ou l’accessibilité des bâtiments publics.

Par ailleurs, le dispositif renvoyait à des décrets en Conseil d’État le soin de préciser, dans les domaines mentionnés par la loi, les dérogations pouvant être ainsi accordées. Ainsi que le précisait l’exposé des motifs de la proposition de loi, ces « *décrets d’application préciseront, dans chaque cas, les conditions de procédure et de fond – notamment s’agissant des mesures de substitution – que devront remplir ces dérogations* ».

b) Des déclinaisons sectorielles

Le principe général ainsi posé, le présent article 1^{er} précisait ensuite les modalités de mise en œuvre spécifiques de cette procédure de dérogation dans trois domaines particuliers : l’accessibilité des établissements recevant du public ; la restauration collective ; l’agrément des assistants maternels et familiaux.

● **Le cas des établissements recevant du public**

Pour ce qui concerne **l’accessibilité des établissements recevant du public**, le **II** du présent article procédait à une modification des deux derniers alinéas de l’article L. 111-7-3 du code de la construction et de l’habitation.

Alors même que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, avait posé un objectif général d’accessibilité des établissements recevant du public (ERP) à un horizon de dix ans, l’article L. 111-7-3 du code de la construction et de l’habitation prévoit déjà aujourd’hui la possibilité de déroger, dans certaines situations, aux exigences imposées en matière de normes à ces établissements, en cas d’impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité, en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou encore du fait d’une disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

Toutefois, ces possibilités de dérogation ne sont, dans le droit existant, envisagées que comme une faculté. La procédure envisagée par le présent article 1^{er} tendait à systématiser l’attribution de ces dérogations, au moins dans certaines hypothèses.

En effet, ainsi que le soulignait l'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Éric Doligé, « *le respect de l'échéance 2015 nécessite de mobiliser des moyens financiers importants qui ne sont pas à la portée de toutes les collectivités territoriales* » et de « *préserver l'objectif général tout en prenant en compte les difficultés ponctuelles que peut poser sa mise en œuvre (...)* ».

C'est *in fine* la nouvelle procédure suivante qui était ainsi proposée :

– dans tous les cas, les décrets en Conseil d'État fixant les modalités d'application de la dérogation devaient être pris après avis du conseil national consultatif des personnes handicapées, comme il en va aujourd'hui pour les dérogations existantes, mais aussi après avis de la commission consultative d'évaluation des normes ;

– la preuve devait avoir été apportée, soit de l'**impossibilité technique** de procéder à la mise en accessibilité, soit de l'existence de **contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural**.

Ces deux dernières conditions devaient avoir été constatées par le préfet, après avis de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité⁽¹⁾ : une fois constatées, les dérogations étaient alors accordées « de plein droit », contrairement à ce qui prévaut aux termes des règles aujourd'hui en vigueur ;

– les décrets en Conseil d'État précisaient également les dérogations pouvant être accordées en cas de **disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences**, « *au regard notamment des coûts induits par la mise en accessibilité et de la capacité financière du propriétaire de l'établissement* » : ces dérogations pouvaient ensuite être accordées par le préfet après avis de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité⁽²⁾ – dans ce cas, il s'agissait donc, comme dans le droit existant, d'une simple faculté ;

– l'ensemble de ces dérogations devaient prévoir les mesures de substitution garantissant l'accès aux prestations et services délivrés par l'établissement lorsque celui-ci remplissait une mission de service public.

● Le cas de la restauration collective

Le **III** du présent article, poursuivant le même objectif s'agissant de la restauration collective, insérait après le premier alinéa de l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime un nouvel alinéa prévoyant que le décret fixant les règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas définirait également les

(1) Cet avis n'étant pas, contrairement à aujourd'hui, nécessairement conforme.

(2) De la même manière que pour les hypothèses précédentes, cet avis n'était pas nécessairement conforme.

conditions dans lesquelles le préfet pouvait accorder aux gestionnaires de services de restauration ⁽¹⁾ des dérogations.

Une condition était cependant posée : ces dérogations ne pouvaient remettre en cause l'application de règles minimales relatives à la variété des plats.

• Le cas de l'agrément des assistants maternels et familiaux

Le **III** du présent article procédait à une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles, ouvrant la possibilité au président du conseil général, par décision motivée et à titre dérogatoire, d'adapter les critères d'agrément afin de faciliter la mise en œuvre de la politique de petite enfance dans le département.

L'usage de cette faculté ne devait cependant pas avoir pour effet de diminuer les conditions d'hygiène et de sécurité dans lesquelles étaient accueillis les enfants.

2. La suppression de ce dispositif par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat, sensible à l'objectif d'ensemble poursuivi par le présent article, ne l'a toutefois pas adopté. La rapporteure Mme Jacqueline Gourault avait présenté une rédaction alternative, qui n'a cependant pas davantage été retenue. Ce sont les différents arguments suivants, rappelés par la commission des Lois dans son rapport, qui ont finalement prévalu :

– poser un principe général n'est pas opportun en cette matière : un « *examen au cas par cas* » constitue une « *voie plus appropriée* » ; il existe en effet un risque « *d'aboutir à une application différenciée de la législation selon les départements et de contrevenir, en conséquence, au principe constitutionnel d'égalité devant la loi* » ;

– il reviendrait plutôt au pouvoir prescripteur de prévoir la modulation des règles qu'il fixe : c'est au législateur d'apprécier, « *loi par loi* », l'opportunité de permettre des dérogations aux obligations qu'il édicte ⁽²⁾ ;

– de toute façon, les déclinaisons sectorielles du principe relèvent de débats propres à chacun des secteurs concernés.

On observe que cette discussion rejoint celle qui a eu lieu à l'Assemblée nationale à l'occasion de la présentation par M. Pierre Morel-À-L'Huissier de sa proposition de loi portant création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en

(1) *Étaient concernés les services de restauration scolaire et universitaire, ceux des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires.*

(2) *C'était le sens de l'amendement de la rapporteure du Sénat, qui a cependant été rejeté. Un autre amendement, présenté par M. Éric Doligé, visait à prévoir la mise en œuvre du principe de proportionnalité dans le cadre de l'application réglementaire des lois, et a également été rejeté.*

vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural, dont l'esprit était proche de celui du présent article ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Cet amendement concerne à la fois les collectivités locales et les personnes privées susceptibles d'être concernées par des problèmes de normes, et ne vise pas exclusivement les territoires ruraux.

Il s'agit ici non pas de proportionnalité, mais d'adaptabilité, avec la création d'une commission de médiation qui permettrait aux préfets d'user de bon sens et d'appliquer le principe normatif en fonction des contingences locales.

M. le rapporteur. Bien que le principe de cet amendement soit très intéressant, j'y suis défavorable.

Le Conseil d'État a été saisi par le Gouvernement de la question de l'adaptation des normes fixées nationalement à leur échelon local de mise en œuvre. Il est utile de citer l'avis spécifique rendu par le Conseil d'État – non pas, je le rappelle, sur la proportionnalité, mais sur l'adaptabilité –, afin d'en tirer des conséquences qui nous permettront d'aller dans la direction souhaitée. Bien que cet avis puisse sembler décevant à l'auteur de l'amendement, sa conclusion est très mesurée et il contient de très nombreux éléments qui pourraient figurer dans une législation future. Cet avis, tel qu'il en a été donné lecture en séance publique au Sénat lors de l'examen du présent texte, est le suivant :

« 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

(1) Voir pour une présentation détaillée de ce texte le rapport (n° 206) présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (n° 142 rect.) par M. Pierre Morel-A-L'Huissier sur la 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 (septembre 2012). L'Assemblée nationale avait rejeté cette proposition de loi lors de ses séances du jeudi 11 octobre 2012.

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. »

Compte tenu de ces éléments, je ne peux donc pas donner d'avis favorable à cet amendement.

M. Paul Molac. Un fois n'est pas coutume, je voterai cet amendement car, même si sa rédaction actuelle n'est pas pleinement satisfaisante, M. Morel-A-L'Huissier pose le problème et propose une solution.

M. Olivier Dussopt. M. Morel-A-L'Huissier a évoqué tout à l'heure la rédaction de l'avant-projet de loi sur la décentralisation dans sa forme synthétique, publiée par certains médias spécialisés. Si j'en crois les informations que j'ai pu obtenir par ailleurs, la rédaction définitive qui sera soumise au Conseil d'État tiendra compte de l'avis de celui-ci, que vient de rappeler le rapporteur. La proposition de loi des sénateurs Sueur et Gourault poursuit également cet objectif, avec la volonté de poser un cadre et de donner plus de poids aux autorités de contrôle et de vérification de ces normes.

Je demande donc à M. Morel-A-L'Huissier de retirer son amendement, à défaut de quoi les députés du groupe SRC voteront contre.

M. Philippe Gosselin. Je m'étonne de ces termes employés par le Conseil d'État : « il serait vain ». Il n'en est pas moins intéressant de disposer des avis de ce dernier. Il existe cependant d'autres exemples d'adaptation du droit dans un cadre parfaitement constitutionnel – je pense à l'outre-mer. Il est donc tout à fait possible de prévoir des règles d'adaptation dans un cadre plus général.

Je voterai l'amendement CL 2 car, même s'il faut le retravailler, il indique la direction dans laquelle il nous faut aller.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Comme l'a dit Olivier Dussopt, nous ne pouvons accepter cet amendement, qui vise à introduire un principe d'adaptation des normes à la situation des collectivités locales.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Lorsque je dirigeais la mission sur les normes, avec Daniel Fasquelle, Étienne Blanc et Yannick Favennec, nous nous sommes rendus au Conseil d'État et nous avons été reçus par M. Jean-Marc Sauvé et quatre présidents de section administrative. Il nous a alors été clairement indiqué que rien ne s'opposait à l'émergence d'un principe juridique nouveau par rapport au principe d'égalité – à situation différente, possibilité de traitement différent. Le juge administratif n'aurait pas à valider ou à invalider cette orientation. On nous a conseillé de voir ce qu'il en était au niveau constitutionnel. Nous avons donc pris contact avec le Conseil constitutionnel, et l'émergence d'un nouveau principe de droit – principe d'adaptabilité – ne paraissait pas relever de l'impossible.

Je remercie M. le rapporteur d'avoir analysé très précisément l'avis du Conseil d'État. Je ne peux pas retirer cet amendement, car j'y crois fondamentalement. Nous devons aujourd'hui accélérer l'émergence de ce principe juridique.

M. Jean-Frédéric Poisson. D'abord, je suis très heureux du retour en grâce du Conseil d'État au sein de notre Commission.

Ensuite, j'invite Pierre Morel-A-L'Huissier à ne pas suivre l'avis d'Olivier Dussopt. Il ne faut pas retirer cet amendement et il faut le voter – ce qui n'empêchera d'ailleurs pas nos collègues de la majorité de le modifier d'ici à la séance publique.

Enfin, je suis moi aussi surpris de l'expression utilisée par le Conseil d'État. En quoi pourrait-il être « vain » de voter une loi autorisant les collectivités locales à adapter les différents règlements et les normes dans leur propre périmètre ? C'est bien plutôt la seule manière de traiter la question ! Je vous rappelle que toutes les collectivités sont soumises à l'obligation de respecter les normes aujourd'hui en vigueur, et que seule une loi peut les en dispenser.

Vous l'avez compris, je soutiens l'excellent amendement de notre collègue Morel-A-L'Huissier, en regrettant infiniment l'avis qu'a exprimé notre rapporteur à ce propos.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je dirai d'abord, sous forme de boutade, que dès que l'on a un avis du Conseil d'État, l'opposition s'empresse d'aller contre !

Ensuite, monsieur Morel-A-L'Huissier, pour ma part, je fais une distinction entre les conversations que peuvent avoir les magistrats du Conseil d'État et l'expression de l'assemblée générale du Conseil d'État, ce qui est le cas d'espèce.

Enfin, dans une décision du 28 juillet 2011 sur l'accessibilité des locaux pour les personnes handicapées, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une mesure de ce type n'était pas constitutionnelle, en vertu de la nécessaire

intelligibilité de la loi. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'avis du Conseil d'État. Mais je reconnais que notre démarche est compliquée : nous voulons simplifier, cependant ce que nous proposons risque d'être juridiquement inintelligible.

En conclusion, l'avis du rapporteur me semble tout à fait justifié.

La Commission rejette l'amendement CL 2.

Puis elle maintient la suppression de l'article 1^{er}.

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)

Cet article, qui a été supprimé en séance publique au Sénat, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois⁽¹⁾, avec l'avis favorable du Gouvernement, avait pour objet d'élargir la composition et les missions de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

1. La composition et les missions actuelles de la Commission consultative d'évaluation des normes

L'article 97 de la loi de finances rectificative n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 a institué, au sein du Comité des finances locales (CFL), une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Cette commission est chargée d'émettre un **avis sur l'impact financier des mesures réglementaires** créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales et leurs établissements, ainsi que sur l'impact technique et financier des propositions de textes communautaires sur ces mêmes collectivités et établissements.

Le Gouvernement peut également la consulter sur les projets de loi ou d'amendement concernant les collectivités locales.

Elle est composée de quinze représentants des élus locaux et sept représentants des administrations centrales, soit un total de vingt-deux membres, et comprend par ailleurs des experts qui interviennent, le cas échéant, en fonction de l'objet des réunions.

Dans son avant-propos au bilan d'activité pour l'année 2011, publié en juin 2012, M. Alain Lambert, actuel président de la commission, soulignait la densité de son activité : en 2011, la CCEN s'était réunie à quinze reprises et avait examiné 287 projets de textes réglementaires. Ces textes représentaient un coût

(1) M. Yves Détraigne suppléait, lors de la séance publique du 12 décembre 2012, Mme Jacqueline Gourault.

pour les collectivités territoriales évalué en année pleine à près de 728 millions d'euros. Ils étaient présentés comme susceptibles de générer environ 304,3 millions d'euros d'économies par rapport au coût de la réglementation antérieure et 171 millions d'euros de recettes potentielles.

Dans le même temps, M. Lambert indiquait que « *le moment [était] venu de trancher la question du renforcement des pouvoirs de la Commission consultative d'évaluation des normes* ».

De fait, l'exposé des motifs de la proposition de loi mettait en avant les limites du fonctionnement actuel de la commission : d'une part, la restriction de son champ d'intervention aux textes réglementaires, les lois échappant à sa compétence ; d'autre part, la limitation de sa mission au « flux » des normes, sans prise en compte du « stock » existant ⁽¹⁾.

2. Le dispositif proposé

a) Le texte de la proposition de loi initialement déposée

Le dispositif initialement proposé par M. Éric Doligé reprenait, pour répondre à ces préoccupations, plusieurs des recommandations de son rapport ⁽²⁾. Les modifications apportées au droit existant étaient de trois ordres :

– élargir la composition de la Commission consultative d'évaluation des normes en y **ajoutant trois personnalités qualifiées** désignées par arrêté des ministres en charge des collectivités territoriales et du budget, après avis du Comité des finances locales. Ces trois nouveaux membres ne disposeraient pas d'une voix délibérative ;

– donner compétence à la CCEN pour **établir chaque année un rapport recensant l'ensemble des évolutions législatives et réglementaires concernant les collectivités territoriales** intervenues au cours des cinq années précédentes dans ce domaine – manière de traiter la question du « stock » des normes.

Ce rapport aurait procédé à une évaluation de ces évolutions et aurait contenu des propositions de simplification, d'allègement ou de suppression des normes.

Il aurait été transmis au Gouvernement, lequel aurait disposé de six mois pour y répondre en précisant celles des propositions qu'il aurait envisagé de retenir ;

– donner compétence à la CCEN pour **connaître des règlements des fédérations sportives**, aujourd'hui soumis au seul contrôle de la Commission d'examen des règlements fédéraux ⁽¹⁾.

(1) Ce stock serait de 400 000 normes aujourd'hui selon l'Association des maires de France (AMF), citée par le rapport de la commission des Lois du Sénat.

(2) Propositions n^{os} 3, 5 et 7.

b) Le texte adopté par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat, sensible à l'inspiration au fondement de cet article, en a cependant jugé la rédaction perfectible et a proposé, à l'initiative de sa rapporteure Mme Jacqueline Gourault, une nouvelle rédaction destinée à prendre en compte les difficultés qu'elle avait repérées dans le texte initial ⁽²⁾. Outre certaines modifications pour clarification, cette rédaction comprenait les principaux éléments suivants :

– la question de la composition de la commission étant jugée réglementaire, l'adjonction à la CCEN des trois personnalités qualifiées avait été supprimée ;

– de manière à éviter une difficulté constitutionnelle liée à l'injonction au Gouvernement que constituerait l'obligation qui lui serait faite de répondre aux propositions du rapport sur les normes dans un délai de six mois, cet amendement supprimait cette obligation tout en maintenant le principe d'un tel rapport, celui-ci étant non plus « *transmis au Gouvernement* » mais « *remis au Gouvernement et au Parlement, sur le modèle du rapport public annuel remis par le premier Président de la Cour des comptes* ».

3. La suppression de l'article en séance publique

Lors de la discussion en séance publique le 12 décembre 2012, compte tenu de la perspective de l'examen d'une autre proposition de loi, portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales en lieu et place du CCEN ⁽³⁾, M. Éric Doligé a indiqué que « *l'article 2 [pouvait] être supprimé sans que la présente proposition de loi s'en trouve dénaturée pour autant. La proposition de loi Sueur et Gourault fait honneur à son texte, en reprenant des éléments qui étaient un peu diffus et en les regroupant de manière cohérente* ».

Le président de la commission des Lois M. Jean-Pierre Sueur a estimé quant à lui que « *s'agissant des normes, nous avons eu [avec la proposition de loi que nous avons déposée par ailleurs] le souci de prendre en compte l'ensemble du travail fourni par Éric Doligé et de nous concentrer sur un seul point : donner plus de pouvoir à la commission consultative d'évaluation des normes, en la transformant en une haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales, disposant de davantage de prérogatives* ».

Aussi M. Yves Détraigne a-t-il, en tant que rapporteur suppléant au nom de la commission des Lois, présenté un amendement de suppression de

(1) Voir aussi sur ce point le commentaire de l'article 2 bis.

(2) Voir aussi pour un exposé complet de la démarche de la Commission le rapport (n° 37) établi par Mme Jacqueline Gourault sur la présente proposition de loi (octobre 2012), pp. 23-24.

(3) Proposition de loi n° 119 (2012-2013) de Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, déposée au Sénat le 12 novembre 2012. Ce texte a été adopté par le Sénat le 28 janvier 2013.

l'article – amendement qui a donc été adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement.

La Commission maintient la suppression de l'article 2.

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**

Cet article, qui résultait de l'adoption, en commission des Lois du Sénat, d'un amendement de sa rapporteure, visait à consacrer au niveau législatif l'existence de la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) ainsi qu'à en modifier les règles d'organisation et de fonctionnement. Il a été supprimé, à l'initiative de votre rapporteur, par votre Commission.

1. Le droit actuel

Créée par un décret du 27 mars 2009⁽¹⁾, la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) est aujourd'hui régie par les dispositions figurant aux articles R. 142-1 à R. 142-3 du code du sport. Elle a été installée le 12 janvier 2010.

Toute édicition ou modification de règlement fédéral relatif aux équipements sportifs requis pour les compétitions doit, en application de ces dispositions, faire aujourd'hui l'objet d'une évaluation des conséquences, notamment financières, des prescriptions envisagées – évaluation figurant dans une notice d'impact – et être soumise à l'avis de la commission. Il s'agit de prendre en compte les conséquences financières, importantes pour les collectivités territoriales, de l'évolution des normes en matière d'équipements sportifs.

Outre son président, la commission est composée de dix-huit membres, nommés par arrêté du ministre chargé des sports, pour un mandat de quatre années renouvelable :

- cinq représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- cinq représentants du mouvement sportif et des associations ;
- deux représentants des entreprises ;
- quatre représentants de l'État ;

(1) Décret n° 2009-341 du 27 mars 2009 relatif à la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs. La CERFRES s'est substituée à l'ancien Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS), abrogé par ce même décret.

– deux personnalités qualifiées.

Aux termes des articles R. 142-2 et R. 142-3 du code du sport, tout projet de règlement relatif aux équipements sportifs est transmis par la fédération, accompagné d'une étude d'impact, au ministre chargé des sports.

Celui-ci vérifie le contenu de la notice d'impact avant de l'adresser pour avis à la commission. Il en va de même en cas de modification du règlement.

La commission rend un avis dans un délai de deux mois à compter de la date de la transmission du projet de règlement accompagné de sa notice d'impact. Le ministre chargé des sports le notifie au président de la fédération intéressée. En outre, cet avis est rendu public.

2. Le dispositif proposé

La commission des Lois du Sénat avait d'abord souhaité consacrer l'ensemble de ces règles dans la loi. Aussi le présent article instituait-il à cet effet un nouveau titre ⁽¹⁾ dans le code général des collectivités territoriales, dénommé « *la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs* », comportant un nouvel article L. 1211-6.

Comme la commission des Lois du Sénat l'expose dans son rapport, « *le choix de l'insertion de ces nouvelles dispositions dans le code général des collectivités territoriales et non dans celui du sport se justifie par la volonté de votre rapporteur de porter l'existence de la CERFRES au même niveau que la commission consultative d'évaluation des normes dont elle complète les missions* ».

Prenant en compte, notamment, certaines observations de l'Association nationale des élus en charge du sport, la commission des Lois du Sénat avait en outre souhaité modifier le dispositif actuel sur plusieurs points. *In fine* ⁽²⁾, le nouvel article L. 1211-6 prévoyait les règles suivantes.

Aux termes de son **premier alinéa**, la CERFRES rendait, comme aujourd'hui, un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs élaborés par les fédérations.

Le **deuxième alinéa**, relatif à la composition de la commission, disposait que celle-ci comprenait, outre son président désigné par le ministre chargé des sports, des représentants des administrations compétentes de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que du monde sportif, comme il en va aujourd'hui. En revanche, il précisait aussi, ce qui constituait un apport par rapport au droit existant, que les représentants des collectivités

(1) Le titre I^{er} bis, qui s'insère après le titre I^{er} du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales.

(2) Un amendement de précision ayant été adopté, en séance publique au Sénat, à l'initiative de la rapporteure, avec l'avis favorable du Gouvernement.

territoriales et de leurs groupements disposaient de la moitié des sièges : l'objectif de la commission des Lois du Sénat était ainsi de renforcer le poids des élus locaux face aux représentants du monde sportif.

Aux termes du **troisième et dernier alinéa** de ce nouvel article, l'avis de la commission devait être rendu désormais dans un délai de quatre mois – et non plus de deux mois – à compter de la date de transmission du projet de règlement accompagné de sa notice d'impact par le ministre chargé des sports.

La commission pouvait rejeter un projet de règlement si elle estimait que l'impact financier était disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis. Dans ce cas, les fédérations compétentes disposaient alors d'un délai de deux mois pour proposer un nouveau règlement en tenant compte de l'avis de la commission.

À l'initiative de votre rapporteur, votre Commission a supprimé cet **article 2 bis**, 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 consacre déjà cette commission dans la loi.

Ce faisant, elle s'est inscrite dans la démarche tendant à préserver la complémentarité du présent texte avec les autres initiatives engagées parallèlement, telle qu'elle a été suivie au Sénat.

*

* *

La Commission est saisie d'un amendement CL 3 du rapporteur, tendant à supprimer l'article 2 bis.

M. le rapporteur. L'article 2 bis, qui concerne la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), est l'un des deux seuls articles qui subsistent dans le titre I^{er}. Les débats au Sénat ne nous éclairent pas sur les raisons de son maintien mais, pour éviter toute confusion, il me semble préférable de le supprimer, d'autant que nous savons qu'il sera repris et intégré à un ensemble plus cohérent par des textes ultérieurs.

*La Commission **adopte** l'amendement à l'unanimité.*

*En conséquence, l'article 2 bis est **supprimé**.*

Article 3 (supprimé)

(art. L. 1211-4-4 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Création de commissions consultatives départementales
d'application des normes**

Cet article, qui a été supprimé par la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, visait à instituer dans chaque département une commission consultative d'application des normes.

Il correspondait aux propositions n^{os} 10 et 14 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables dans les collectivités territoriales. L'exposé des motifs de la proposition de loi avait insisté sur le caractère *« inaccessible et enchevêtré »* des normes : *« la méconnaissance de ces normes, de leur hiérarchie et de leur opposabilité effective place les collectivités territoriales dans des situations où elles ont à répondre à des prescriptions parfois supérieures aux exigences de la loi elle-même, et même parfois contradictoires »*.

1. Le dispositif initialement proposé

Cet article tendait à insérer, dans le but de répondre à ces préoccupations, un nouvel article L. 1211-4-4 au sein du code général des collectivités territoriales, article instituant de nouvelles commissions départementales.

Chaque commission, présidée par le préfet ou son représentant, devait être composée de deux maires honoraires nommés sur proposition de l'association départementale des maires et de deux personnalités qualifiées, choisies à raison de leur expérience professionnelle.

Sa mission était double :

– **assister le préfet chargé d'émettre des avis motivés sur l'opposabilité des normes imposées aux collectivités territoriales.** Le préfet devait ainsi pouvoir être saisi par une autorité contestant l'opposabilité d'une réglementation à la collectivité, à savoir : tout maire ; tout président d'organe délibérant de groupement de collectivités ayant son siège dans le département ; le président du conseil général ; ou, dans les départements où sont situés les chefs-lieux de région, le président du conseil régional.

À compter de cette saisine, le préfet disposait d'un mois pour émettre son avis, après consultation de la commission départementale ;

– **émettre un avis sur les propositions du préfet de simplification ou d'adaptation de normes applicables aux collectivités territoriales,** avant leur transmission au ministère chargé des collectivités territoriales et à la Commission consultative d'évaluation des normes.

L'article renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions de fonctionnement de ces commissions.

2. La suppression de l'article par la commission des Lois du Sénat

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article, pour les raisons ainsi avancées dans son rapport ⁽¹⁾ :

– la majorité des associations d'élus auraient relevé la difficulté pratique pour les élus à participer à ces instances, compte tenu du nombre déjà important d'organismes existants ;

– le « *paysage des commissions consultatives* », déjà « *complexe* », en serait encore alourdi ;

– il s'ensuivrait un risque d'application différenciée des normes sur le territoire national.

La Commission maintient la suppression de l'article 3.

Article 4 (supprimé)

(art. L. 1211-4-5 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Création d'une commission consultative des études locales

Cet article, qui a été supprimé par la commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure, visait à créer au sein du Comité des finances locales une formation restreinte dénommée commission consultative des études locales.

Cette mesure correspondait au principe n° 1 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, selon lequel : « *pas de réforme des collectivités territoriales sans évaluation préalable partagée des politiques locales* ».

Elle était destinée à répondre à la préoccupation, présentée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, selon laquelle « *l'absence de système d'informations partagé nuit à la connaissance des conditions dans lesquelles les collectivités exercent leurs compétences. Or cette connaissance est indispensable à l'évaluation des politiques locales qui doit intervenir avant toute réforme* ».

1. Le dispositif proposé

Aussi le présent article insérerait-il dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1211-4-5 instituant **au sein du Comité des finances locales une nouvelle formation restreinte dénommée commission consultative des études locales**.

La composition de cette commission, présidée par un représentant élu des collectivités territoriales, aurait été la suivante : d'une part, des représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités

(1) Voir aussi le rapport (n° 37) présenté par Mme Jacqueline Gourault, pp. 28-29.

territoriales ; d'autre part, des personnalités qualifiées désignées par arrêté des ministres en charge des collectivités territoriales et du budget, après avis du Comité des finances locales, sans voix délibérative.

Sa mission était ainsi définie :

– contrôler les conditions d'application de l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales, qui fait obligation aux collectivités territoriales, lors d'un transfert de compétences de l'État, de prendre en charge **l'établissement des statistiques** qui jusque-là relevaient des administrations d'État, pour le compte de ce dernier – en établissant chaque année un rapport sur cette application ;

– favoriser la **mise en place d'informations partagées entre l'État et les collectivités territoriales**, afin d'assurer une connaissance commune des conditions dans lesquelles les collectivités exercent leurs compétences. À cette fin, elle aurait choisi chaque année un ou plusieurs thèmes d'intervention des collectivités territoriales, sur lesquels elle aurait recensé l'ensemble des études et informations statistiques disponibles ; elle aurait suggéré des actions permettant d'améliorer la pertinence, le recueil, le partage et l'exploitation des données recueillies ;

– proposer chaque année au ministre chargé des collectivités territoriales un **programme d'études**, dont la réalisation aurait été confiée aux administrations de l'État, dans des conditions permettant l'association des collectivités territoriales, de leurs représentants ou des experts désignés par eux.

Le nouvel article L. 1211-4-5 prévoyait en outre que les rapports de la commission et les travaux d'études ainsi réalisés auraient été transmis au Gouvernement et au Parlement, et rendus publics. Il renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de fixer plus précisément la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission.

2. La suppression de cet article par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de sa rapporteure supprimant cet article pour les principales motivations suivantes, rappelées dans le rapport de la commission :

– le contrôle de l'établissement des statistiques prévu à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales pourrait être assuré par la commission consultative d'évaluation des charges déjà existante, sans création d'une structure nouvelle, dans la mesure où celle-ci est compétente en matière de compensations financières des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales ⁽¹⁾ ;

(1) Disposition qui a du reste, en conséquence, été prévue à l'article 4 bis de la présente proposition de loi, en lieu et place du présent article – voir ci-après le commentaire de cet article 4 bis.

– la rédaction proposée n’apparaît « *pas suffisamment précise et normative* » pour ce qui concerne l’établissement d’informations partagées ;

– les moyens humains et techniques des associations nationales d’élus ne permettraient pas à ces dernières de participer efficacement à la création des bases de données, qui relèveraient alors *de facto* des services ministériels.

La Commission maintient la suppression de l’article 4.

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

Cet article, issu de l’adoption, en commission des Lois du Sénat, d’un amendement de sa rapporteure, vise à renforcer les compétences de la Commission consultative d’évaluation des charges, par cohérence avec la suppression de l’article 4 de la présente proposition de loi ⁽¹⁾, en lui confiant l’appréciation de la prise en charge de l’établissement des statistiques liées à leurs compétences par les collectivités territoriales, à la suite d’un transfert de ces compétences par l’État.

1. La Commission consultative d’évaluation des charges

L’article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié le rôle de la Commission consultative sur l’évaluation des charges (CCEC), qui est alors devenue une formation restreinte du Comité des finances locales ⁽²⁾ – au même titre, par exemple, que la Commission consultative d’évaluation des normes.

Sa mission principale consiste dans le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences de l’État aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la CCEC est associée à la définition des modalités d’évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l’État et les collectivités territoriales.

Elle peut également être consultée par le ministre de l’Intérieur ou le ministre en charge du budget sur les réclamations des collectivités territoriales (notamment en cas de contestation d’une collectivité sur un projet de compensation).

(1) Voir aussi le commentaire de cet article 4.

(2) La commission avait été initialement créée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État.

2. Le dispositif proposé

Le présent article reprend pour partie les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1211-4-5 du code général des collectivités territoriales que l'article 4 de la présente proposition de loi proposait de créer, afin de confier à la CCEC le soin d'émettre « *un avis sur les mesures réglementaires prises pour l'application de l'article L. 1614-7* », à savoir pour apprécier la prise en charge par les collectivités territoriales, lors d'un transfert de compétences de l'État, de l'établissement des statistiques liées à ces compétences, mission que l'État assurait jusque-là – sans création d'une nouvelle structure *ad hoc*, comme le proposait l'article 4.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 bis sans modification.

M. Olivier Dussopt. Le vote a eu lieu, mais il est fort probable que le groupe SRC déposera en séance un amendement de suppression de l'article 4 *bis*. Nous considérons en effet que ses dispositions renvoient au travail de nos collègues sénateurs Sueur et Gourault, et qu'elles trouveront mieux leur place dans leur texte.

TITRE II

FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

CHAPITRE I^{ER}

Dématérialisation de la publication des actes et recueils administratifs

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

Cet article, qui tend à mettre en œuvre la proposition n° 125 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, a pour objet de définir les modalités de la dématérialisation du recueil des actes administratifs des collectivités territoriales : si, en effet, cette dématérialisation constitue aujourd'hui une possibilité, seule la version écrite de ces actes fait foi ⁽¹⁾.

(1) Conformément à l'article 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, aux termes duquel « la publication ou l'affichage [des actes réglementaires des collectivités territoriales] peut également être organisée, à titre complémentaire mais non exclusif, sur support numérique ».

1. Le droit existant

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, les articles L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que le dispositif des actes à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs – respectivement pour les délibérations et les arrêtés dans les communes de 3 500 habitants et plus, l'ensemble des actes pris par les autorités départementales et l'ensemble des actes pris par les autorités régionales. Ils renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités de cette publication.

Pour les **communes de 3 500 habitants et plus**, l'article R. 2121-10 du code général des collectivités territoriales dispose que les actes réglementaires sont publiés dans un recueil des actes administratifs ayant une périodicité au moins trimestrielle.

Ce recueil est mis à la disposition du public à la mairie et, le cas échéant, dans les mairies annexes, ainsi qu'à Paris, Marseille et Lyon, dans les mairies d'arrondissement. Le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition par affichage dans les lieux habituels de l'affichage officiel.

La diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

Pour les **départements** et les **régions**, les articles R. 3131-1 et R. 4141-1 du même code prévoient une périodicité au moins mensuelle et la mise à la disposition du public à l'hôtel du département ou de la région.

Comme il en va pour les actes communaux, il est précisé que le public est informé, dans les vingt-quatre heures, que le recueil est mis à sa disposition, par affichage dans les lieux habituels de l'affichage officiel du département ; la diffusion du recueil peut être effectuée à titre gratuit, par vente au numéro ou par abonnement.

En pratique, ces règles induisent, comme l'ont relevé tant le rapport de la commission des Lois du Sénat que le rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, une lourdeur de gestion et des coûts importants pour les collectivités – M. Éric Doligé ayant rappelé dans son rapport que le recueil des actes administratifs d'une ville de 150 000 habitants correspond, sur une année, à un ensemble de 57 600 pages imprimées.

2. Le dispositif proposé

Déclinant le même dispositif dans chacun des quatre articles précités pour l'ensemble des actes réglementaires des collectivités territoriales⁽¹⁾, le texte du présent article 5 prévoit la publication de ces actes à la fois « *sur papier* » et « *dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique* », de manière à consacrer la possibilité d'une publication numérique de ces actes dans des conditions qui fassent juridiquement foi.

Le dispositif précise que la version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait qu'en tout état de cause, un exemplaire papier du recueil des actes administratifs devrait être accessible au public. En outre, il réservait le cas des actes individuels, en renvoyant à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) le soin de déterminer les actes qui ne feraient pas l'objet d'une publication sous forme dématérialisée.

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, a modifié ces deux derniers éléments du nouveau régime, en faisant valoir que si certains actes doivent par nature figurer au recueil papier – les arrêtés de police du maire, par exemple –, « *d'autres peuvent n'y être mentionnés que sous leur intitulé, à charge pour l'administré qui voudrait les consulter, de recourir alors à la version électronique* ».

Aussi a-t-elle substitué aux deux éléments précités la possibilité pour le pouvoir réglementaire de fixer, après avis du Conseil d'État, la liste des « *catégories d'actes dont, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication sous forme électronique suffit à assurer leur entrée en vigueur* ».

Ce mécanisme s'inspire de celui qui a été consacré, pour les actes administratifs faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel*, par l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs⁽²⁾.

Dès lors que le décret en Conseil d'État ne viserait pas, avec cette nouvelle rédaction, des actes individuels, l'intervention d'un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ne s'impose pas et sa mention a été supprimée par la commission des Lois du Sénat.

Votre rapporteur estime qu'il serait opportun de préciser le dispositif s'agissant de l'articulation entre la publication sous forme papier et la publication

(1) *Articles L. 2121-24, L. 2122-29, L. 3131-3 et L. 4141-3 du code général des collectivités territoriales.*

(2) *Dont l'article 5 dispose qu'« un décret en Conseil d'État définit les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au Journal officiel sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur ».*

sous forme électronique, de manière à mieux faire apparaître les situations où le recours au support papier n'est plus obligatoire.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement de clarification est destiné à prévoir expressément le caractère alternatif de la publication des actes administratifs au recueil des actes sous forme papier ou sous forme électronique.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous ne sommes pas favorables à cet amendement et présenterons un autre amendement en vue de la séance publique.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 5 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement de précision renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités de la publication sous forme électronique, notamment la manière dont sera assurée l'identification de la date de publication à partir de laquelle sont décomptés les délais de recours.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous sommes contre cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

M. Dominique Raimbourg. Sur l'article 5, le groupe SRC s'abstient.

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

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

Cet article a pour objet de prévoir la dématérialisation de la publicité des actes administratifs, publicité qui a vocation à conditionner l'entrée en vigueur de ces actes.

Il s'inscrit donc dans la démarche engagée avec l'article 5 de la présente proposition de loi, relatif à la dématérialisation du recueil des actes des collectivités territoriales, mettant en œuvre les propositions n^{os} 126 et 128 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

L'exposé des motifs de la proposition de loi a insisté sur les difficultés pour les collectivités territoriales de satisfaire aujourd'hui aux obligations d'affichage, compte tenu à la fois de l'augmentation du nombre des actes et de l'accroissement de leur volume – tout en rappelant la nécessité de prendre en compte l'objectif à caractère constitutionnel d'accessibilité du droit.

Aussi le présent article, dans la rédaction adoptée par le Sénat, a-t-il pour objet de prévoir, pour les actes de l'ensemble des collectivités territoriales, par une modification des articles L. 2131-1, L. 3131-1, L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales – pour ce qui concerne respectivement les actes des communes, des départements et des régions – l'alternative selon laquelle **la publication ou l'affichage des actes pourra** :

– **soit être assurée sur papier** ;

– **soit prendre la forme d'une publication électronique**, dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État.

Dans cette deuxième hypothèse, il est prévu qu'un exemplaire papier des actes sera mis à la disposition du public.

Pour les communes – et pour elles seules –, dans ce même cas, la formalité d'affichage des actes aura lieu, par extraits, à la mairie. Cette précision a été ajoutée par la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, de manière, a-t-elle fait valoir à l'appui de la présentation de cette modification, à garantir l'accessibilité du public aux décisions locales, tout en tenant compte des contraintes qui pèsent sur les communes.

À la suite de l'adoption de deux amendements de sa rapporteure, successivement en commission des Lois puis en séance publique – avec un avis de « sagesse favorable » du Gouvernement – au Sénat, la rédaction initiale de la proposition de loi a été clarifiée et, surtout, allégée de plusieurs éléments : outre la suppression de précisions de niveau réglementaire relatives notamment aux modalités concrètes du régime de transmission électronique des actes au représentant de l'État en vue du contrôle de légalité, la commission des Lois a souhaité que le Sénat revienne sur des modifications relatives au régime de certification des actes par l'autorité compétente, la rapporteure ayant rappelé à cette occasion que la certification ne conditionnait pas l'entrée en vigueur de l'acte, qui est subordonnée à sa publicité et à sa transmission au représentant de l'État.

Votre rapporteur, sensible à la simplicité de la rédaction finalement retenue par le Sénat, avec l'ouverture d'une alternative entre publication papier et publication sous forme électronique, souhaite dans le même temps que la discussion à l'Assemblée nationale puisse être l'occasion pour le Gouvernement d'indiquer quelle sera la teneur des décrets en Conseil d'État qui préciseront les modalités de la publication par voie électronique.

En outre, il s'interroge sur l'articulation entre les dispositifs retenus respectivement aux articles 5 et 6 de la présente proposition de loi : l'article 5 prévoit en effet une publicité permanente de tout acte numérisé mais pas systématiquement, dans cette hypothèse, de mise à la disposition du public d'un exemplaire papier, contrairement à ce que semble impliquer la rédaction de l'article 6. Sur ce point aussi, il sera important que la discussion permette de clarifier le régime choisi.

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions financières, budgétaires et comptables

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)

Cet article vise à clarifier la procédure de dissolution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il correspond à la proposition n° 261 du rapport établi par M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Comme le relève l'exposé des motifs de la proposition de loi, les modifications apportées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales au régime de liquidation des EPCI tel qu'il figure à l'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales ont laissé ouvertes un certain nombre d'interrogations. Aussi le présent article tend-il à améliorer ce régime sur les points suivants.

Le 1° de cet article prévoit que la procédure de liquidation s'appliquera non seulement, comme aujourd'hui, lorsque celle-ci est demandée ou requise, mais aussi lorsqu'elle est effectuée **de plein droit**, par exemple dans l'hypothèse d'une réalisation totale de l'objet qui lui est dévolu.

Le a) du 2° dispose que, dans le cas où la trésorerie disponible de l'établissement ne suffirait pas à couvrir l'ensemble des charges liées à la dissolution, un **budget de liquidation** pourra être adopté par l'assemblée délibérative de l'EPCI.

Ce budget aura pour objet de déterminer la répartition entre les communes membres des contributions budgétaires, contributions dont il est précisé qu'elles constituent des dépenses obligatoires. Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, un tel budget permettra au comptable de payer les dépenses pendantes et de recouvrer les recettes intervenant après l'arrêté de dessaisissement des compétences. Il favorisera ainsi la sécurisation du paiement de la dépense par

les comptables publics durant la phase de liquidation face au risque de mise en débet par le juge des comptes. Ce budget constituera le dernier budget adopté par l'organe délibérant de la structure précédant l'arrêté de dissolution du préfet.

Ce budget de liquidation devra être adopté par l'assemblée délibérante en principe avant le 31 mars de l'année où l'établissement est liquidé – échéance reportée au 15 avril dans le cas des années de renouvellement des organes délibérants.

En l'absence d'une telle adoption dans les délais requis, le **b)** du **2°** donne pouvoir au préfet pour régler le budget sur la base du projet élaboré par le liquidateur ainsi que pour le rendre exécutoire, sans avoir dans ce cas à saisir la chambre régionale des comptes – comme il en va en principe pour les budgets supplémentaires d'un même exercice en application de l'article L. 1612-9 du code général des collectivités territoriales.

Le **c)** du **2°** précise qu'après l'arrêt des comptes par le préfet, le liquidateur établit, en lieu et place de l'organe délibérant de l'établissement, le compte administratif du dernier exercice de liquidation : comme le précise l'exposé des motifs de la proposition de loi, sera ainsi réalisé un « **compte administratif de liquidation** » spécifique, pour le cas où la liquidation ne serait pas concomitante à l'adoption du compte administratif du dernier exercice d'activité de l'établissement.

Le **3°** en tire la conséquence pour préciser que ce document sera pris en compte par le préfet – au-delà du compte administratif du dernier exercice d'activité – pour établir l'arrêté de dissolution de l'EPCI.

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

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

Cet article vise à préciser l'étendue de la délégation consentie à l'exécutif dans les collectivités territoriales en matière de régies comptables.

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, les articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales donnent respectivement compétence au maire, au président du conseil général et au président du conseil régional pour créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité. Ce pouvoir est accordé par délégation de l'assemblée délibérante, pour la durée du mandat de chacune de ces autorités.

Conformément à une jurisprudence administrative constante⁽¹⁾, une délégation de pouvoir s’entendant de manière stricte, en fonction des termes retenus par le législateur, seule la création des régies est donc prise en compte par le code général des collectivités territoriales – mais non leur modification ou suppression, qui ne peuvent donner lieu à délégation.

La proposition n° 264 du rapport de M. Éric Doligé recommandait de préciser la règle ainsi posée pour en étendre expressément la portée. Le rapport de la commission des Lois du Sénat, tout en rappelant qu’en tout état de cause, l’exécutif doit informer l’assemblée délibérante de l’usage qu’il fait des délégations qui lui ont été consenties, a insisté sur la recherche de logique et de cohérence qui justifie l’extension de cette règle.

Aussi le présent article complète-t-il les trois occurrences précitées du code général des collectivités territoriales pour prévoir que lesdites délégations porteront désormais non seulement sur la création des régies comptables, mais aussi sur leur modification ou leur suppression.

La Commission adopte l’article 8 sans modification.

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

Cet article tend à ouvrir la possibilité aux directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques de transmettre par voie électronique au préfet les comptes de gestion, en l’absence de transmission de ces comptes par l’assemblée délibérante en annexe des délibérations qui les arrêtent. Cette mesure correspond à la proposition n° 257 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Conformément au principe de portée générale de séparation des ordonnateurs et des comptables, chaque collectivité territoriale doit établir, au-delà d’un seul compte administratif – que l’on peut définir comme le compte établi en fin d’exercice par le président de l’assemblée délibérante afin de retracer les mouvements effectifs de dépenses et de recettes de la collectivité –, un **compte de gestion** : celui-ci est **réalisé par le comptable public** et a vocation à **retracer les débits et les crédits de la collectivité**⁽²⁾.

(1) Voir par exemple tribunal administratif de Nice, 7 novembre 1985, Syndicat des commerçants non sédentaires des Alpes-Maritimes.

(2) Selon une définition présentée par l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur son site.

Le compte de gestion

« Avant le 1er juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice, le trésorier établit un compte de gestion par budget voté (budget principal et budgets annexes). Le compte de gestion retrace les opérations budgétaires en dépenses et en recettes, selon une présentation analogue à celle du compte administratif.

Il comporte :

- *une balance générale de tous les comptes tenus par le trésorier (comptes budgétaires et comptes de tiers notamment correspondant aux créanciers et débiteurs de la collectivité) ;*

- *le bilan comptable de la collectivité, qui décrit de façon synthétique l'actif et le passif de la collectivité ou de l'établissement local.*

Le compte de gestion est également soumis au vote de l'assemblée délibérante qui peut constater ainsi la stricte concordance des deux documents (compte administratif et compte de gestion). Ce premier examen est suivi d'un second contrôle effectué par le juge des comptes. La reddition annuelle des comptes est une charge de fonction et une obligation d'ordre public.

Au vu des pièces justificatives, jointes en accompagnement du compte de gestion, le juge des comptes est à même d'apprécier la qualité de gestion du trésorier de la collectivité et peut, si des négligences sont constatées, engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de celui-ci ».

Source : site Internet du ministère de l'Économie et des finances.

Chaque année, l'assemblée délibérante arrête le compte de gestion de l'exercice clos. À cet effet, ce compte lui est transmis par la direction générale des finances publiques, sous une forme dématérialisée (fichier au format « PDF »).

Mais l'assemblée délibérante, comme en avait pris acte le rapport de M. Éric Doligé, ne peut pas le retransmettre sous cette même forme au préfet appelé à examiner les comptes administratifs et les délibérations les approuvant, en vue du contrôle de légalité, non plus que pour assurer le caractère exécutoire de l'acte.

Dans un souci de simplification de cette procédure, le présent article tend, pour chacune des assemblées délibérantes, à prévoir expressément⁽¹⁾ qu'en l'absence de transmission des comptes de gestion par l'assemblée délibérante en annexe des délibérations qui les arrêtent, les comptes de gestion sont transmis par voie électronique, sur la demande du maire, du président du conseil général ou du président du conseil régional, selon les cas, au préfet, par le directeur départemental ou régional des finances publiques.

Le texte initial de la proposition de loi donnait compétence au préfet pour demander la transmission par voie électronique. C'est la commission des Lois du

(1) Pour les communes, départements et régions, respectivement aux articles L. 2121-31, L. 3312-5 et L. 4312-8 du code général des collectivités territoriales.

Sénat qui, à l'initiative de sa rapporteure, a considéré qu'il revenait aux exécutifs locaux, chargés de veiller au caractère exécutoire de l'acte et de transmettre les actes au préfet en vue du contrôle de légalité, de prendre l'initiative d'une telle demande.

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

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

Cet article avait pour objet d'ouvrir la possibilité à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de déléguer à l'ordonnateur le pouvoir d'admettre en non-valeur les créances les plus modestes de la collectivité. Il a été supprimé, contre l'avis de votre rapporteur, par votre Commission.

Il correspondait à la proposition n° 260 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables dans les collectivités territoriales, ainsi qu'à une suggestion du groupe de travail qui avait réuni plusieurs associations nationales d'élus et la direction générale des finances publiques en 2010 pour traiter la question de la « *modernisation de la chaîne de traitement des produits locaux* ».

On rappelle qu'un comptable public peut demander l'admission en non-valeur d'une créance, dans l'hypothèse où celle-ci lui paraît irrécouvrable, quel qu'en soit le motif : difficultés liées au débiteur lui-même – par exemple s'il est insolvable du fait d'un surendettement, d'un décès, etc. –, refus de l'ordonnateur d'autoriser des poursuites ou encore échec d'une procédure de recouvrement amiable.

Contrairement à une remise gracieuse qui, en quelque sorte, met fin à la créance, l'admission en non-valeur, mesure de nature budgétaire et comptable, ne modifie pas les droits d'une collectivité territoriale à l'égard de son débiteur et ne préjuge pas d'un éventuel recouvrement ultérieur de la créance par celle-ci.

Dans le droit existant, l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale a compétence pour prononcer les admissions en non-valeur (demandées par le comptable public). Or comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'ordonnateur prépare d'ores et déjà les décisions des assemblées délibérantes dans ce domaine, l'instruction préalable des dossiers relevant de ses services. Il peut apparaître parfois excessivement contraignant de solliciter systématiquement l'assemblée délibérante pour statuer sur de telles décisions, en particulier lorsque les créances en cause sont d'un faible montant.

Aussi le présent article tendait-il à compléter les trois articles du code général des collectivités territoriales énumérant les matières susceptibles d'être

déléguées par l'assemblée délibérante au pouvoir exécutif local ⁽¹⁾ pour y ajouter le pouvoir « *d'admettre en non-valeur les titres de recettes, présentés par le comptable public, fondant chacun une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret* ».

Cette disposition – adoptée par la commission des Lois du Sénat sous réserve d'une modification rédactionnelle, à l'initiative de sa rapporteure – appelait les observations suivantes :

– elle ne trouvait à s'appliquer que pour des montants plutôt faibles, qui auraient donc été inférieurs à un seuil réglementaire ;

– elle ne correspondait en tout état de cause qu'à une possibilité, la délégation n'étant pas de droit ; en outre, l'exposé des motifs de la proposition de loi soulignait que chaque assemblée délibérante conserverait le pouvoir de déléguer cette compétence en retenant un montant maximum inférieur au plafond national et qu'elle « *pourrait également ne déléguer à l'ordonnateur cette compétence que pour certaines catégories de créances, si elle l'estimait opportun* » ;

– l'autorité exécutive devait, comme pour toute délégation, rendre compte des actes qu'elle aurait pris sur ce fondement à son assemblée délibérante.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 6 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement de précision vise à prévoir expressément que la délégation de la possibilité d'admettre en non-valeur des créances irrécouvrables pourra être consentie par l'assemblée délibérante à l'exécutif local pour certaines catégories de créances seulement.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous ne voterons pas cet amendement, dans la mesure où nous sommes défavorables à l'article 10. Pour des raisons de transparence, nous souhaitons maintenir le vote en conseil municipal.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 10.

(1) Respectivement par le conseil municipal au maire (article L. 2122-22), par le conseil général à son président (article L. 3211-2) et par le conseil régional à son président (article L. 4221-5).

Article 10 bis

(art. L. 221-2 du code de la route)

Dérogations pour la conduite d'un véhicule agricole ou forestier

Cet article, issu de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Rachel Mazuir et des membres du groupe Socialiste, contre l'avis du Gouvernement, vise à étendre à l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale la dérogation aujourd'hui accordée aux seuls employés municipaux et affouagistes⁽¹⁾, qui leur permet de conduire avec un permis de catégorie B des véhicules et appareils agricoles ou forestiers.

Dans le droit existant, l'article L. 221-2 du code de la route, s'il punit, de manière générale, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de conduire un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie de véhicule considéré, ménage, à la suite de l'adoption de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, certaines exceptions à ce principe⁽²⁾.

En particulier, le quatrième alinéa de cet article autorise les **employés municipaux et les affouagistes** à conduire les véhicules et appareils agricoles ou forestiers, attachés à une exploitation ou une entreprise agricole ou forestière, dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire de catégorie B⁽³⁾.

Lors de la séance publique au Sénat, M. Rachel Mazuir et les membres du groupe Socialiste ont présenté un amendement visant à étendre le champ des bénéficiaires de ce dispositif, au-delà des employés municipaux et affouagistes, aux **agents de la fonction publique territoriale, quel que soit leur statut**.

Les auteurs de l'amendement ont insisté, à l'appui de sa défense, sur le fait qu'en pratique, les agents municipaux sont autorisés à conduire des tracteurs ayant un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire pour voiture, mais que « *tout laisse à penser que les autres agents de la fonction publique territoriale, qu'ils travaillent pour une autre collectivité, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat, ne peuvent bénéficier de cette autorisation* ». L'initiative présentée visait donc à « *clarifier cette situation et rétablir le principe d'équité entre tous les agents de la fonction publique territoriale, quel que soit leur statut* ».

(1) Ainsi sont dénommés les bénéficiaires de l'affouage (mode de jouissance des produits des forêts communales proposé par la commune ou la section de commune à ses habitants afin qu'ils bénéficient de bois de chauffage destiné à satisfaire leurs besoins domestiques, les quantités attribuées devant être en relation avec ces besoins).

(2) Ces différentes dérogations ont résulté de l'adoption d'amendements de M. Jean-Luc Warsmann ainsi que de M. Michel Raison et du rapporteur M. Étienne Blanc, lors de la discussion de la proposition de loi à l'Assemblée nationale.

(3) Il s'agit, en application de l'article R. 221-4 du code de la route, du permis prévu pour la conduite des véhicules « ayant un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes affectés au transport de personnes et comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ou affectés au transport de marchandises » ainsi que des véhicules assimilés.

Mme Marylise Lebranchu, ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, a donné un avis défavorable à l'amendement – qui a donc cependant été adopté –, en présentant l'argumentation suivante :

« Conformément à l'article R. 221-4 du code de la route, les catégories de permis exigées pour la conduite d'un tracteur, à savoir, B, E (B), C ou E (C), sont définies en fonction du poids total autorisé en charge du véhicule et, le cas échéant, de sa remorque.

« J'avoue que ce dispositif n'est pas d'une grande simplicité, mais c'est d'une grande efficacité. Les risques ne sont pas du tout les mêmes, y compris pour ce qui concerne un certain nombre d'incidents ou d'accidents que vous avez vous-même notés.

« La nouvelle directive européenne du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, qui entrera en vigueur en France le 19 janvier prochain, apporte certaines évolutions.

« Tout d'abord, la possibilité, pour le détenteur du permis de conduire de catégorie B complété d'une formation obligatoire – que nous nommons formation complémentaire –, de conduire un ensemble représentant jusqu'à 4 250 kilos de poids total roulant autorisé.

« Ensuite, la création des catégories C 1 et C 1 (E), qui autoriseront la conduite des véhicules dont le poids total autorisé en charge est compris entre 3 500 et 7 500 kilos.

« La conduite des tracteurs, notamment par les agents de la fonction publique territoriale, sera donc rendue possible pour les titulaires de ces nouveaux permis. Leur délivrance sera subordonnée au succès à l'examen, actuellement en cours d'élaboration au ministère de l'intérieur sur la base de la directive précitée.

« Aucun assouplissement supplémentaire du code de la route ne pourrait être accordé en matière de permis de conduire en l'absence de modification du droit communautaire en la matière. Nous ne voulons pas nous mettre en situation de porte-à-faux par rapport à celui-ci.

« Je rappelle que la norme protège parfois les élus et les fonctionnaires territoriaux. Il vaut donc mieux être bien précis, pour éviter des contentieux qui, certes, feraient peut-être jurisprudence dans le sens souhaité, mais ne sont néanmoins pas à rechercher ».

La Commission adopte l'article 10 bis sans modification.

CHAPITRE III

Simplification du fonctionnement des assemblées locales

Article 11

(art. L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales)

Délégation des demandes de subvention au maire par le conseil municipal

Cet article vise à compléter la liste des pouvoirs que le conseil municipal peut déléguer au maire.

Il s'inscrit dans la démarche déjà engagée par des précédentes lois de simplification du droit :

– l'article 100 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, pour ce qui concerne les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive ;

– l'article 79 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, pour le renouvellement de l'adhésion aux associations dont la commune est membre.

D'autres articles de la présente proposition de loi correspondent, du reste, à une même inspiration, s'agissant du pouvoir de supprimer ou modifier des régies comptables (article 8), ou de la possibilité d'admettre en non-valeur certaines créances irrécouvrables (article 10), deux prérogatives qui pourront de même être déléguées au maire.

En l'espèce, le présent article 11 vise à **compléter cette liste des pouvoirs pouvant faire l'objet d'une délégation par le conseil municipal au maire, avec la possibilité de formuler une demande d'attribution de subvention.**

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'absence d'une telle possibilité aujourd'hui « *paraît trop restrictive et freine parfois l'action au quotidien de la commune* », dans la mesure où de telles demandes sont « *liées au rythme des réunions du conseil municipal* ».

Le dispositif proposé appelle les observations suivantes :

– il concerne les demandes de subventions à l'État ou à d'autres collectivités territoriales ;

– il est expressément précisé que ladite demande de subventions intervient « *dans les conditions fixées par le conseil municipal* » ;

– comme pour toute délégation, celle-ci vaut pour la durée du mandat du maire, qui doit en outre rendre compte au conseil municipal de l’usage qu’il en fait.

La Commission adopte l’article 11 sans modification.

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

Cet article vise à établir un délai minimal de huit jours pour la transmission à leurs membres des rapports sur les affaires dont ont à connaître les commissions permanentes des conseils généraux et régionaux. Il a fait l’objet de plusieurs modifications, successivement lors de la réunion de la commission des Lois et en séance publique au Sénat.

1. Le dispositif prévu par la proposition de loi dans sa rédaction initiale

Dans le droit aujourd’hui en vigueur, **aux termes de l’article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales**, le président transmet aux conseillers généraux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises. Ce rapport est adressé douze jours au moins avant la réunion du conseil général.

Les rapports peuvent être mis à la disposition des conseillers qui le souhaitent par voie électronique, de manière sécurisée.

En cas d’urgence, le délai de douze jours peut être abrégé par le président, sans pouvoir toutefois être inférieur à un jour franc.

Aucune règle n’est en revanche prévue pour la transmission des rapports sur les affaires destinées à faire l’objet des délibérations de la commission permanente ⁽¹⁾.

L’article L. 4132-18 du même code prévoit un dispositif similaire pour les conseils régionaux.

Dans sa **rédaction initiale**, le présent article – traduisant la proposition n° 132 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales – visait à abaisser de douze à huit jours le délai pour la transmission des rapports dans les conseils généraux, délai jugé suffisant par

(1) On rappelle que la commission permanente, émanation de chaque assemblée départementale, composée à la représentation proportionnelle des groupes politiques, a pour mission de statuer sur les affaires courantes du département.

l'auteur de la proposition de loi, sauf en matière budgétaire où le délai actuel était maintenu.

En outre, un même délai de huit jours était prévu pour la transmission des rapports soumis à la commission permanente.

2. Le dispositif adopté par la commission des Lois du Sénat

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a modifié ce dispositif, jugeant que la réduction des délais proposée était de nature, en dépit du recours croissant aux nouvelles technologies et donc à la transmission de documents par la voie numérique, à « *affecter l'exercice du droit d'information des élus* » – le rapport pointant la souplesse déjà offerte par l'article L. 3121-19 précité, pour les situations d'urgence.

La commission des Lois du Sénat a adopté une rédaction permettant de maintenir le droit existant pour le conseil général et de prévoir, pour la commission permanente, un délai de transmission minimal fixé à cinq jours, compte tenu de la périodicité (en général mensuelle) et de la teneur (l'exercice, par délégation, des compétences de l'assemblée délibérante) des réunions de cette commission.

En outre, elle a décidé d'appliquer cette même règle aux commissions permanentes des conseils régionaux.

3. Le dispositif adopté par le Sénat en séance publique

Lors de la discussion en séance publique le 12 décembre 2012, le Sénat a adopté un amendement de M. Jean-Pierre Michel et des membres du groupe Socialiste – le Gouvernement comme le rapporteur suppléant de la commission des Lois s'en étant remis à la sagesse du Sénat –, portant de cinq à huit jours le délai exigé pour la transmission des rapports dans les commissions permanentes tant des conseils généraux que des conseils régionaux.

M. Jean-Pierre Michel avait fait valoir la nécessité de donner aux élus « *le temps de prendre connaissance des documents sur lesquels ils auront à délibérer* ».

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

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

Cet article vise à modifier le régime des délais dans lesquels les collectivités territoriales doivent adopter leur règlement intérieur, à la suite du renouvellement de l'assemblée délibérante.

1. Le droit existant

Dans le droit aujourd'hui en vigueur, aux termes de l'article L. 3121-8 du code général des collectivités territoriales, le **conseil général** doit établir son règlement intérieur *dans le mois* qui suit son renouvellement.

L'article L. 4132-6 prévoit une règle identique pour les **conseils régionaux**.

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2121-8 fixe un délai de six mois après son installation pour l'établissement par le **conseil municipal** de son règlement intérieur. Mais l'adoption d'un règlement n'est pas obligatoire dans les communes de moins de 3 500 habitants.

On observe que dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et en Moselle, l'article L. 2541-5 du même code impose au conseil municipal de chaque commune, quelle que soit la taille de celle-ci, d'élaborer un règlement intérieur, sans condition de délai.

2. Le dispositif prévu par la proposition de loi dans sa rédaction initiale

Correspondant à la proposition n° 133 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification du droit, la mesure prévue initialement par le présent article consistait, pour les seuls conseils généraux, à porter *d'un mois à trois mois* le délai ouvert pour l'adoption du règlement intérieur, tout en permettant le maintien en vigueur du précédent règlement pendant cette période.

L'exposé des motifs de la proposition de loi insistait sur les difficultés engendrées par l'application du délai d'un mois, qui laisse insuffisamment de temps aux élus pour se concerter sur l'élaboration de ce document.

3. Le dispositif adopté par la commission des Lois du Sénat

Sur l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois a adopté un amendement apportant deux modifications à cet article :

– d'une part, elle a systématisé, pour les trois niveaux de collectivités, le principe du maintien en vigueur du règlement intérieur précédent dans l'attente de l'adoption d'un nouveau règlement ;

– d’autre part, elle a aligné la durée impartie pour l’établissement d’un nouveau règlement, à la fois pour les conseils municipaux et les conseils régionaux, sur celle prévue pour les conseils généraux, à savoir trois mois.

4. Le dispositif adopté par le Sénat en séance publique

Lors de la séance publique du 12 décembre 2012, le Sénat a adopté un amendement de M. Philippe Kaltenbach et des membres du groupe Socialiste, **maintenant à six mois le délai prévu pour l’adoption du règlement intérieur dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants** – amendement adopté avec l’avis favorable du rapporteur suppléant de la commission des Lois, le Gouvernement s’en remettant à la sagesse du Sénat.

M. Kaltenbach avait fait valoir que « *les conseillers généraux et régionaux disposent de plus de moyens que les simples conseillers municipaux pour élaborer le nouveau règlement* ».

Par ailleurs, un sous-amendement de M. Jean-Louis Masson à cet amendement avait aussi été adopté, le rapporteur suppléant de la commission des Lois comme le Gouvernement s’en étant remis à la sagesse du Sénat, et prévu une **règle identique dans les départements d’Alsace et de Moselle** – M. Masson ayant dénoncé le caractère « surréaliste » de l’obligation d’adopter un règlement intérieur dans les toutes petites communes, même sans condition de délai.

La Commission adopte l’article 13 sans modification.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives à la commande publique

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

Cet article vise à instituer une règle de quorum applicable aux réunions des commissions compétentes pour l’ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d’une délégation de service public.

Il correspond à la proposition n° 134 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

On rappelle qu’aux termes de l’article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, ces commissions, après décision sur le principe de la délégation, et l’accomplissement des formalités de publicité ainsi que le recueil

d'offres, sont chargées d'ouvrir les plis contenant les offres, puis de se prononcer en donnant un avis ⁽¹⁾.

Une commission est composée (indépendamment des membres avec seule voix consultative ⁽²⁾) :

– lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, de l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou de son représentant, président, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste, soit un total de **six membres** ;

– lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants, du maire ou de son représentant, président, et de trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste, soit un total de **quatre membres**.

Aucune disposition spécifique relative au quorum n'est prévue. Or comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *cette absence de règle de quorum peut se révéler pénalisante face à la difficulté de réunir un nombre suffisant d'élus pour y siéger* ».

Le rapport de la commission des Lois du Sénat a fourni des données chiffrées montrant que les règles de composition de cette commission, qui dépendent donc de la taille de la collectivité, conduisent à conférer, dans les petites communes, à l'effectif légal de la commission – au regard du nombre total de conseillers municipaux – un poids relatif plus important : plus la taille de la collectivité augmente, plus le ratio du nombre de membres de la commission rapporté au nombre de conseillers municipaux décroît ⁽³⁾.

Selon les données ainsi établies, « *pour les communes de moins de 100 habitants, 44 % des conseillers municipaux sont membres de la commission, 36 % pour celles de 100 à 499 habitants et 27 % pour celles de 500 à 1 499 habitants* » – le rapport rappelant que les communes de moins de 1 500 habitants représentent 84 % des communes françaises.

De manière à remédier aux difficultés engendrées par cette situation dans les petites communes notamment – en particulier en milieu rural –, le présent

(1) Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre. Elle saisit ensuite l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat.

(2) À savoir, le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence ; un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.

(3) Voir notamment le tableau figurant dans le rapport de la commission des Lois du Sénat précité (n° 37), pp. 43-44.

article vise à prévoir une règle de quorum applicable aux réunions des commissions compétentes pour l'ouverture des plis contenant les offres des prestataires candidats à la conclusion d'une délégation de service public.

À cet effet, il s'inspire de la disposition figurant aujourd'hui à l'article 25 du code des marchés publics s'agissant des commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales (ou des jurys de concours)⁽¹⁾, pour instituer, après le cinquième alinéa de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, la même règle sous la forme des deux alinéas suivants :

« Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents.

« Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée. Elle se réunit alors valablement sans condition de quorum ».

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

Article 15

(art. L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales)

Mise à disposition des documents relatifs aux délégations de service public

Cet article vise à simplifier les modalités de mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués.

Il correspond à la proposition n° 127 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

En application de l'article L. 1411-13 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public⁽²⁾, doivent être mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception par voie d'affiche.

L'article L. 1411-14 du même code prévoit l'applicabilité de ce dispositif :

– aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus ;

– aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

(1) Règle selon laquelle le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents. En outre, si, après une première convocation, le quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée et peut se réunir valablement sans condition de quorum.

(2) À l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (à savoir divers documents dont la divulgation porterait atteinte à des intérêts de l'État).

– aux syndicats mixtes qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement (établissement public ou syndicat) ainsi que les mairies des communes membres de l'EPCI ou du syndicat mixte.

Si le principe de la mise à disposition correspond à une préoccupation de transparence bien légitime, l'exposé des motifs de la proposition de loi en a aussi relevé les limites : *« les sollicitations des administrés sont toutefois rares et ces mises à dispositions du public portent sur des documents volumineux. Aussi, afin de réduire les coûts importants de reprographie et d'acheminement par voie postale, [il serait opportun que] ces documents [soient] désormais mis à disposition au seul siège de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte »*.

C'est cette disposition qui est reprise par le présent article, lequel modifie l'article L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que, pour les établissements publics comme les syndicats mixtes, le lieu de mise à la disposition systématique du public sera exclusivement le siège de l'établissement – et non plus, pour les EPCI et les syndicats mixtes, les mairies des communes membres.

Pour ce qui concerne l'accès aux documents dans les mairies des communes membres d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, au principe d'une mise à disposition systématique est substitué un principe de communication sur demande.

À cet effet, l'article L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales est complété par un nouvel alinéa prévoyant que lorsqu'une telle demande de consultation est présentée en mairie, l'EPCI ou le syndicat transmet, sans délai, les documents à la commune concernée, qui les met alors à la disposition du demandeur – cette transmission pouvant se faire par voie électronique.

Dans sa version initiale, la proposition de loi ne prévoyait un tel mécanisme de consultation à la demande que pour les EPCI, non pour les syndicats mixtes. C'est un amendement de la rapporteure Mme Jacqueline Gourault, adopté en commission des Lois du Sénat, qui a procédé à l'inclusion des mairies des syndicats dans le dispositif, dans un souci de cohérence.

Votre rapporteur salue cette disposition de simplification tout en souhaitant que la discussion du présent article puisse être l'occasion pour les services du Gouvernement de transmettre des éléments d'état des lieux (chiffrés et qualitatifs) sur les documents ainsi mis à disposition aujourd'hui, de même que sur les demandes de transmission – bien que manifestement rares – formulées par les citoyens.

La Commission adopte l'article 15 sans modification.

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

Cet article tend, conformément à la proposition n° 163 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, à aligner la procédure applicable en matière de délégation de conclusion des accords-cadres dans les collectivités territoriales sur celle qui prévaut pour les marchés, dans un souci de simplification et d'harmonisation du droit.

1. La notion d'accords-cadres

Comme le rappellent les services du ministère de l'Économie et des finances ⁽¹⁾, inspirés de la technique française des marchés à bons de commande, les accords-cadres ont été consacrés, en droit communautaire, par les directives « marchés publics » du 31 mars 2004 ⁽²⁾ et, en droit interne, par le code des marchés publics de 2006.

L'article 1^{er} du code des marchés publics définit les accords-cadres comme des « *contrats conclus entre [un] pouvoir adjudicateur (...) et des opérateurs économiques (...), ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées* ».

Instrument de planification et de modernisation de la commande publique, l'accord-cadre peut avoir pour objet aussi bien des travaux, fournitures, services ou prestations intellectuelles que des marchés industriels. Il est particulièrement adapté aux achats répétitifs mais pour lesquels les quantités peuvent être difficiles à prévoir ou qui sont susceptibles de connaître des variations en fonction des évolutions technologiques, tels les achats de fournitures informatiques par exemple.

2. L'intervention respective de l'assemblée délibérante locale et de l'autorité exécutive en matière d'accords-cadres

La question de l'éventuelle **délégation de pouvoir permanente** en matière de marchés publics et d'accords-cadres est réglée de manière uniforme pour ces deux catégories de contrats en ce qui concerne la possibilité pour l'assemblée de déléguer à l'exécutif local le soin de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

(1) Sur le site Internet de ce ministère.

(2) Notamment la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Cette disposition est prévue au profit du maire par délégation du conseil municipal (article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales), du président du conseil général par délégation de ce conseil (article L. 3221-11 du même code) et du président du conseil régional par délégation de celui-ci (article L. 4231-8 du même code) ⁽¹⁾.

Dans l'hypothèse où une telle délégation de portée générale – valable pour la durée du mandat de l'exécutif – n'a pas été accordée, **la délibération de l'assemblée chargeant l'autorité exécutive de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché.**

Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

Cela signifie qu'en pratique, après une délibération unique relative à un marché déterminé, l'autorité exécutive pourra procéder à la fois à l'engagement de la procédure de passation et à la conclusion d'un marché.

Cette mesure, qui résulte de l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales, est prévue à la fois pour les communes (article L. 2122-21-1 du code général des collectivités territoriales), pour les départements (article L. 3221-11-1 du même code) et pour les régions (article L. 4231-8-1 du même code).

Ce régime est cependant limité à la seule conclusion des marchés publics et ne concerne pas les accords-cadres : cette limitation est facteur de complexité, car une nouvelle délibération est requise, s'agissant de ces derniers, après le déroulement de la procédure initiale ⁽²⁾.

Aussi le présent article – qui a été modifié pour clarification rédactionnelle à la suite de l'adoption d'un amendement de la rapporteure en commission des Lois du Sénat – prévoit-il l'applicabilité de cette procédure instituée par l'ordonnance du 6 juin 2005 précitée également aux accords-cadres.

La Commission adopte l'article 16 sans modification.

(1) Depuis la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, cette possibilité n'est plus limitée, comme précédemment, aux seuls marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret (le décret n° 2008-171 du 22 février 2008 avait fixé ce montant à 206 000 euros hors taxes).

(2) Notamment, comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, pour le choix des titulaires des accords-cadres.

CHAPITRE V

Simplification des procédures

Article 17

(art. L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales)

Déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle

Cet article traduit la proposition n° 129 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, en simplifiant la procédure de déclaration d'état d'abandon manifeste d'une parcelle.

En l'état actuel du droit, conformément à l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, voies privées assorties d'une servitude de passage public ainsi qu'installations et terrains sans occupant à titre habituel ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure de déclaration de la parcelle concernée en état d'abandon manifeste.

L'article L. 2243-2 du même code donne pouvoir au maire pour constater, par procès-verbal provisoire, l'abandon manifeste d'une parcelle, après qu'il a été procédé à l'identification de celle-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés. Ce procès-verbal détermine la nature des travaux indispensables pour faire cesser l'état d'abandon.

À l'issue d'un délai de six mois, le maire, en application de l'article L. 2243-3, constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle ; ce procès-verbal est tenu à la disposition du public.

Le maire saisit alors le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement, en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit de tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement.

Le conseil municipal intervient donc *in fine* à deux reprises :

– d'une part, pour formuler la demande au maire d'engagement de la procédure ;

– d'autre part, pour prendre la décision finale, sur saisine du maire, de déclaration de la parcelle en état d'abandon manifeste puis, le cas échéant, d'expropriation.

Dans un souci de simplification de cette procédure, le présent article tend à supprimer la première intervention du conseil municipal, à savoir la formulation

de la demande initiale, à l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales.

Votre rapporteur approuve cette mesure de simplification, dans la mesure où subsiste la seconde intervention : le présent article ne conduit dès lors pas à déresponsabiliser le conseil municipal en cette matière.

La Commission adopte l'article 17 sans modification.

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)

Cet article visait à assouplir les règles qui prévalent aujourd'hui en matière de centres communaux d'action sociale (CCAS) et centre intercommunaux d'action sociale (CIAS), conformément à la proposition n° 259 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Il a été supprimé par votre Commission, contre l'avis de votre rapporteur.

Sa rédaction avait été assez largement précisée et modifiée en commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, dans une même perspective d'assouplissement.

1. Les modalités de création des CCAS : le caractère facultatif de la création dans les communes de moins de 1 500 habitants

Aux termes de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui lui sont dévolues par l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

Les missions des centres communaux d'action sociale aux termes de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles

Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Il peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune.

Les services de la direction générale des finances publiques ont montré qu'**environ la moitié des CCAS pouvait être considérée comme inactive ou peu active aujourd'hui** ⁽¹⁾.

Aussi le **1° du I** du présent article proposait-il une nouvelle rédaction de l'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles, afin de rendre la création des CCAS *facultative* dans les communes de moins de 1 500 habitants (**I de l'article L. 123-4**) ⁽²⁾.

Cette nouvelle rédaction prévoyait en outre qu'un CCAS existant pouvait être dissous par délibération du conseil municipal dans les communes de moins de 1 500 habitants.

Dans les hypothèses où un CCAS aurait ainsi été dissous ou bien n'aurait pas été créé, le **II de l'article L. 123-4** prévoyait que ses missions seraient assurées soit directement par la commune, soit par un centre intercommunal d'action sociale créé dans les conditions prévues à l'article L. 123-4-1 (*voir ci-après*) ⁽³⁾.

Le **III de l'article L. 123-4** disposait, comme dans le droit existant, que le statut des CCAS de Paris, Lyon et Marseille serait fixé par voie réglementaire.

2. La création de centres intercommunaux d'action sociale

a) Le principe de la création d'un centre intercommunal d'action sociale

Le **2° du I** du présent article visait à créer un nouvel article L. 123-4-1 dans le code de l'action sociale et des familles, afin de clarifier les conditions dans lesquelles est ouverte la possibilité, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, de créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS – **I du nouvel article L. 123-4-1**) – conditions aujourd'hui prévues aux cinquième à dernier alinéas de l'article L. 123-5 du même code.

Par rapport au droit aujourd'hui en vigueur, ces modifications, outre le fait qu'elles permettaient d'identifier ce régime dans un article spécifique du code de l'action sociale et des familles, placé immédiatement après celui consacré aux CCAS, étaient en grande partie – mais non exclusivement – destinées à clarifier la rédaction du dispositif prévu à l'article L. 123-5.

(1) Voir pour une présentation détaillée chiffrée de cet état des lieux le rapport de la commission des Lois du Sénat (n° 37), p. 50.

(2) Le texte initial prévoyait le caractère facultatif de la création d'un CCAS pour toutes les communes : c'est la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, qui a limité son application aux communes de moins de 1 500 habitants.

(3) Le texte initial de la proposition de loi ouvrait aussi la possibilité d'une prise en charge par l'EPCI auquel appartient la commune, possibilité supprimée par la commission des Lois du Sénat.

b) Les modalités des transferts de compétences

Le **II de l'article L. 123-4-1** disposait que, dans une telle hypothèse de création d'un CIAS, les compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre seraient réparties selon les modalités suivantes :

– si elles relevaient de l'action sociale d'intérêt communautaire, ces compétences étaient transférées **de plein droit** au CIAS ;

– si tel n'était pas le cas, tout ou partie de ces compétences **pouvaient** être transférées au centre intercommunal d'action sociale ; ce transfert aurait alors été décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et du ou des conseils municipaux concernés (dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI ⁽¹⁾) ;

– lorsque l'ensemble des compétences exercées par le CCAS d'une commune membre de l'EPCI étaient transférées, ce transfert entraînait la dissolution de plein droit du centre ;

– les **services** des CCAS compétents pour les attributions d'action sociale d'intérêt communautaire faisaient l'objet d'un transfert au CIAS ; il était précisé que ce transfert était effectué dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (*voir l'encadré présenté ci-après*).

***Les conditions prévues au I de l'article L. 5211-4-1
du code général des collectivités territoriales***

Ces conditions concernent le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale. Un tel transfert de compétences entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre.

Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui **remplissent en totalité leurs fonctions** dans un service ou une partie de service transféré sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert précitées font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public.

(1) Pour la création d'un EPCI, la majorité qualifiée des communes concernées correspond soit aux deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale concernée, soit à la moitié des communes représentant deux tiers de la population totale. De plus, cette majorité doit comprendre l'accord obligatoire des communes comptant plus du quart de la population totale pour les syndicats et les communautés de communes ou de la commune la plus importante dans le cas d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant **pour partie seulement** dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'EPCI.

Les agents transférés en application des dispositions précitées conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi qu'à titre individuel, les avantages acquis collectivement ayant le caractère de complément de rémunération.

– les **biens** des CCAS des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre étaient de même transférés au CIAS dans la mesure où ils étaient « *nécessaires à la mise en œuvre des attributions transférées* », dans les conditions fixées aux articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du même code.

***Les conditions de transfert de biens
fixées aux articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales
(extraits de ce régime)***

La mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date du transfert, pour l'exercice de la compétence transférée, est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et ceux de la collectivité bénéficiaire.

Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts. À défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice en lieu et place du propriétaire.

La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats antérieurement conclus. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation.

En cas de **désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition**, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public, à un prix correspondant à leur valeur vénale, qui peut être modulé. À défaut d'accord sur le prix, celui-ci est fixé par le juge de l'expropriation.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences succède à tous ses droits et obligations.

c) La dissolution d'un CIAS

Aux termes du **III du nouvel article L. 123-4-1**, c'est une délibération de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre qui décidait de la dissolution d'un CIAS.

Les attributions du CIAS étaient alors directement exercées par l'EPCI à fiscalité propre, sauf si une commune s'y opposait par délibération motivée.

Dans ce cas, les compétences du CIAS auraient été exercées soit par la commune elle-même, soit par le centre communal d'action sociale.

3. Des mesures de coordination et de clarification

Par cohérence avec l'institution du nouvel article L. 123-4-1 dans le code de l'action sociale et des familles, le **3° du I** du présent article 18 supprimait les cinquième à dernier alinéas de l'article L. 123-5 du même code, qui fixaient jusqu'ici les règles applicables à la création d'un centre intercommunal d'action sociale par un EPCI.

Le **4° du I** du présent article, qui était relatif à la transposition à Mayotte des nouvelles modalités de création d'un CIAS, avait été supprimé en séance publique au Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement de la rapporteure de la commission des Lois, avec l'avis favorable du Gouvernement, pour tenir compte de l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au département de Mayotte, qui rend cette transposition inutile.

Le **1° du II** du présent article 18 portait modification de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que la création d'une commune associée pouvait entraîner la création d'une section du centre d'action sociale, dotée de la personnalité juridique, à laquelle était dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune.

Le **2° du II** du présent article procédait, pour coordination, à la substitution à la référence à l'article L. 123-5 de la référence au nouvel article L. 123-4-1, s'agissant de la procédure de création d'un CIAS, en plusieurs occurrences du code général des collectivités territoriales :

– au dernier alinéa du II de l'article L. 5214-16, relatif à la situation où une communauté de communes exerçant la compétence action sociale d'intérêt communautaire peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale ;

– à l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5216-5, relatif à la situation où une communauté d'agglomération exerçant la même compétence action sociale d'intérêt communautaire peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale ;

– au 5° du II de l'article L. 5842-22, qui fait lui-même référence à l'article L. 5214-16 concernant les modalités de son application en Polynésie française ;

– et au 4° du II de l'article L. 5842-28, qui fait référence à l'article L. 5216-5 concernant les modalités de son application en Polynésie française également.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 7 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à revenir sur le caractère facultatif de la création des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans les communes de moins de 1 500 habitants. La solution proposée permet de tenir compte d'une réalité tout en l'adaptant, dans le souci de maintenir l'obligation, pour les communes, de mettre en œuvre une politique d'aide sociale facultative.

M. Jean-Pierre Decool. Le texte émanant du Sénat impose la présence de CCAS dans toutes les communes. Or, chacun le sait, ce caractère obligatoire ne résout en rien la question de l'action sociale dans les petites communes, notamment en milieu rural, et ne permet pas de répondre aux besoins sociaux des habitants de ces territoires.

L'amendement du rapporteur conduit à rendre facultative la présence du CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants – soit près de 30 000 communes en France. Je précise que l'Union nationale des centres communaux d'action sociale et l'Association des maires ruraux de France appellent un tel amendement de leurs vœux.

Je voterai donc cet excellent amendement, qui laisse aux communes la liberté de choisir de transférer tout ou partie des attributions du CCAS à un centre intercommunal d'action sociale.

M. Yves Goasdoué. L'amendement du rapporteur me semble bienvenu dans la mesure où il ne laisse pas planer de doute, contrairement au texte adopté

par le Sénat. Ceux qui connaissent bien le milieu très rural savent que certains CCAS, établissements publics disposant d'un budget particulier, servent uniquement, ou presque, à financer le repas des anciens, ce que la commune pourrait faire directement. Certes, l'obligation d'exercer l'aide facultative doit être maintenue. Mais l'amendement du rapporteur est intéressant et j'y suis assez favorable.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous sommes défavorables à cet amendement. D'abord, donner un caractère facultatif à la création du CCAS serait un mauvais signal en période de crise. Ensuite, étant globalement défavorables à l'article 18, nous ne pouvons qu'être défavorables à une proposition tendant à l'aménager.

M. Philippe Gosselin. L'amendement ne vise pas à rendre facultatif le CCAS, dont le caractère obligatoire est rappelé. Simplement, lorsque la taille de la commune est réduite, le conseil municipal doit pouvoir le dissoudre et c'est la commune qui exercera ses compétences.

En pratique, dans nombre de communes rurales, les CCAS n'existent que sur le papier. Ils se réunissent deux ou trois fois par an parce que c'est obligatoire, et leur budget est établi avec le receveur. Ils n'attribuent que très peu d'aides et se contentent le plus souvent de financer le repas des cheveux blancs – les « quatre fois vingt printemps ».

Si un tel amendement était adopté, les procédures seraient simplifiées et les communes y gagneraient en efficacité.

Mme Nathalie Appéré. Au contraire, ce serait un mauvais signal adressé aux communes, étant donné les priorités à conduire dans le domaine de l'action sociale et les efforts de l'Union nationale des CCAS pour favoriser l'intercommunalité sociale. Mieux vaut travailler à la manière de généraliser les centres intercommunaux d'action sociale, que de commencer par supprimer les CCAS.

Par ailleurs, je rappelle que l'objet de notre proposition de loi est la simplification des normes. Pourquoi donc introduire ce seuil des 1 500 habitants qui d'ailleurs, à ma connaissance, ne figure pas dans le droit des collectivités et sera source d'illisibilité ?

M. Erwann Binet. Adopter cet amendement reviendrait à apporter une mauvaise réponse, institutionnelle, à une vraie question : l'isolement et la pauvreté dans les milieux ruraux et rurbains.

Dans ma circonscription, certains CCAS ne servent à rien. Les centres intercommunaux d'action sociale sont un vrai enjeu pour l'avenir. C'est par ce biais qu'il faut aborder le problème, et non par un biais institutionnel.

Mme Cécile Untermaier. Décider de la suppression d'un centre communal d'action sociale dans un texte de cette nature ne me semblerait pas très correct vis-à-vis de nos concitoyens. Nous avons besoin d'outils pour répondre aux situations de pauvreté qui sont très prégnantes dans les territoires ruraux et rurbains. En outre, une telle suppression irait à l'encontre de l'objectif de simplification de cette proposition de loi. Enfin, comme le remarquait Nathalie Appéré, ce seuil de 1 500 habitants ne correspond à aucune règle applicable aux collectivités. Je suis donc fermement opposée à cet amendement.

M. le rapporteur. Je défends l'obligation, pour les collectivités, de mettre en place, par tous moyens, une politique d'aide sociale facultative venant compléter l'aide sociale obligatoire qui relève de la compétence des départements.

La position de certains de nos collègues du groupe SRC me semble résulter d'une mauvaise lecture comparée du texte qui nous vient du Sénat et de celui ce que je propose.

La solution que suggèrent ceux qui prônent la suppression de l'article 18 revient à fermer les yeux sur une réalité : en France, 8 000 CCAS n'existent pas, soit juridiquement, soit concrètement. Cela ne me semble pas de bonne politique. Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut s'attaquer à ce problème.

Je remarque que le conseil d'administration des CCAS – et c'est une des raisons pour lesquelles ces centres ne fonctionnent pas ou n'existent pas – est composé pour moitié d'élus représentant le conseil municipal, et pour moitié de partenaires issus du monde associatif. Or, dans les communes dont la population est très faible, les partenaires associatifs n'existent tout simplement pas. Nous devons nous interroger à ce propos.

Il ne s'agit pas, pour nous, de nier la réalité, ce que vous contribueriez à faire en supprimant purement et simplement l'article 18. Il ne s'agit pas non plus de conserver cet article en l'état, car nous estimons qu'il va trop loin.

Cet amendement se situe entre les deux : il tient compte de la réalité, mais propose un correctif et rappelle aux communes leurs obligations. Certaines pourront les exercer directement ou indirectement, en s'adressant à un CIAS. Notre objectif est de faire progresser la prise en charge locale de l'accompagnement social, qui est destinée à compléter l'aide sociale départementale. Je regrette que vous refusiez de voter un tel amendement.

M. Jean-Pierre Decool. À l'heure où l'on prône l'intercommunalité, on refuserait de mettre en place des propositions qui tendent, non pas à supprimer, mais simplement à transférer certaines attributions ? Il est légitime, pour un bourg-centre, de partager ses capacités logistiques avec des communes voisines qui n'ont que 200 ou 300 habitants. Dans ces petites communes, la secrétaire de mairie, dont la permanence ne dépasse pas deux ou trois heures par semaine, ne peut pas, à elle seule, traiter convenablement les dossiers. Voilà pourquoi il peut être utile de mutualiser les moyens.

La Commission rejette l'amendement CL 7.

M. Yves Goasdoué. Je m'abstiens.

La Commission rejette l'article 18.

TITRE III URBANISME ET AMÉNAGEMENT

CHAPITRE I^{ER}

Urbanisme

Article 19

(art. L. 300-3 du code de l'urbanisme)

Sécurisation des conventions de mandat d'aménagement

Cet article vise à conférer une base légale aux conventions de mandat d'aménagement. Il correspond aux propositions n^{os} 62 et 63 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

1. Le droit existant

Avant la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, l'**article L. 300-4** du code de l'urbanisme prévoyait que lorsqu'une convention était passée par l'État, les collectivités territoriales ainsi que leurs établissements publics, avec un établissement public, une société d'économie mixte locale ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital était détenue par une autre personne publique – État, région, département, commune ou l'un de leurs groupements –, cette convention pouvait prendre la forme d'une **convention publique d'aménagement**.

Ce mode d'intervention permettait aux collectivités publiques de faire réaliser, comme mandant, des opérations en leur nom et pour leur compte par un tiers mandataire, *via* un mandat d'aménagement.

Dans ce cadre, l'organisme cocontractant pouvait se voir confier :

- les acquisitions par voie d'expropriation ou de préemption ;
- la réalisation de toute opération et action d'aménagement et équipement concourant à l'opération globale faisant l'objet de la convention publique d'aménagement ;

– le suivi d'études préalables nécessaires à la définition des caractéristiques de l'opération dans le cadre d'un contrat de mandat.

Mais l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2005 a procédé à une réécriture de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ne laissant plus place à ce régime spécifique ⁽¹⁾.

Il est vrai que, jusqu'au 22 décembre 2011, l'article R. 321-20 du code de l'urbanisme définissait par ailleurs les modalités de conclusion des conventions de mandat d'aménagement, par lesquelles l'État, les collectivités locales et les établissements publics, par convention passée avec une société d'économie mixte ou un établissement public, pouvaient leur confier le soin de procéder en leur nom et pour leur compte à la réalisation d'études, à des acquisitions foncières, à l'exécution de travaux et à la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature.

Mais cet article a été modifié par un décret du 20 décembre 2011 ⁽²⁾ et ne prévoit plus aujourd'hui un tel régime, si bien que les conventions de mandat d'aménagement se trouvent dépourvues de toute base juridique.

Ce défaut de base légale est de nature à porter préjudice aux collectivités territoriales, pour qui le recours aux conventions de mandat d'aménagement se trouve d'autant fragilisé, alors même que celles-ci constituent l'un des instruments juridiques permettant de réaliser une opération d'aménagement foncier et d'atteindre l'un des objectifs prévus à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ⁽³⁾.

2. Le dispositif proposé

Aussi le présent article vise-t-il à rétablir dans le code de l'urbanisme un article L. 300-3 définissant dans la loi les conventions de mandat d'aménagement.

Cet article a fait l'objet d'un amendement de rédaction globale en commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, aux termes de laquelle le dispositif initial a été clarifié.

La différence essentielle, sur le fond, tient à l'absence de reprise, par la commission des Lois du Sénat, d'une disposition prévoyant une clause d'incompatibilité entre la mise en œuvre par le mandataire de son mandat et l'exercice de toute mission de maîtrise d'œuvre, d'exécution de travaux ou de

(1) *L'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 2005 était en effet destiné à soumettre, de manière plus générale, les « concessions d'aménagement » à un régime unique ouvert à la concurrence.*

(2) *Décret n° 2011-1900 du 20 décembre 2011 relatif aux établissements publics fonciers de l'État, aux établissements publics d'aménagement et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.*

(3) *Aux termes de cet article, « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».*

contrôle technique portant sur l'opération d'aménagement faisant l'objet du mandat (que cette mission soit exercée directement par le mandataire, ou qu'elle soit exercée par une personne lui étant économiquement liée).

Le régime finalement adopté par le Sénat, en séance publique, présente les caractéristiques suivantes.

L'article L. 300-3 prévoit désormais que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention de mandat passée avec toute personne publique ou privée, et dans les conditions prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, lui confier le soin de faire procéder en leur nom et pour leur compte à certaines opérations.

Par rapport au droit, tant législatif que réglementaire, qui avait prévalu par le passé, est étendue la possibilité d'être mandataire à toute personne privée comme publique (elle était jusqu'ici réservée à des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte).

Les opérations pouvant faire l'objet du mandat sont les suivantes :

– la réalisation d'études, notamment d'études préalables nécessaires à une opération d'aménagement ;

– la réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

– l'achat et la revente de biens fonciers ou immobiliers, dans le respect des dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

Formellement, est posée la condition d'une **convention écrite** entre le mandant et le mandataire, lequel est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat.

Cette convention doit prévoir :

– l'objet du contrat ;

– les conditions techniques, administratives et financières de la réalisation des prestations ou travaux ;

– les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public exerce un contrôle des prestations d'études ou un contrôle

technique des travaux, ou bien assure la direction technique des travaux et procède à la réception des ouvrages ou bâtiments ;

– le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou l'établissement public met à la disposition de la personne publique ou privée désignée par la convention de mandat les fonds nécessaires, ou bien procède au remboursement des dépenses exposées par lui. Dans ce dernier cas, la convention de mandat précise, s'il y a lieu, les garanties exigées.

*

* *

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous nous abstenons sur les articles 19 et 25, qui concernent l'urbanisme, car nous pensons qu'ils seront repris dans un projet de loi ultérieur.

La Commission adopte l'article 19 sans modification.

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

Cet article, qui a été supprimé en commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, visait à établir au sein des plans locaux d'urbanisme (PLU) des « secteurs de projet », dans lesquels les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) auraient été privilégiées par rapport au règlement applicable.

1. Le dispositif proposé

Cet article reprenait les propositions n^{os} 68, 69 et 70 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

La démarche principale consistait, pour reprendre l'expression de l'exposé des motifs de la proposition de loi, à « *passer dans ces secteurs de la définition de normes à respecter à la définition d'objectifs à atteindre afin de satisfaire aux enjeux de production de logement mais avec des réponses adaptées à la forme urbaine, à la géographie du territoire et à l'usage* ».

Cet article comportait les principales mesures suivantes.

Le **I** modifiait l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme afin d'y consacrer la possibilité de faire figurer dans le projet d'aménagement et de

développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) la création d'un secteur de projet, soit en zone urbaine, soit en zone à urbaniser ⁽¹⁾.

On rappelle que le PADD constitue l'une des composantes du PLU ⁽²⁾, qui vise à en définir les orientations les plus générales.

Le **II** instituait un nouvel article L. 123-1-4 dans le code de l'urbanisme destiné à ce que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ⁽³⁾ puissent définir ces secteurs de projet et y préciser les projets d'aménagement envisagés, les orientations programmatiques prévisionnelles ainsi que les objectifs prioritairement attendus pour ce qui concerne, notamment, les quatre thèmes suivants : les usages du sol en fonction des différentes fonctions économiques, sociales et environnementales ; les fonctions de continuité écologique ; les prescriptions dans le domaine des voiries et réseaux divers ; les différentes formes urbaines.

Le **III** modifiait l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme de manière à prévoir que le règlement du PLU pourrait également délimiter des secteurs de projet.

Le **IV** visait à ce que, s'agissant des secteurs de projet, une décision tendant à l'exercice du droit de préemption puisse se référer aux motivations mentionnées dans l'acte instituant le secteur de projet (le règlement ou les OAP), pour définir l'objet pour lequel le droit de préemption pourrait être exercé.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, « *dans ces secteurs où la collectivité entend marquer une vocation forte de renouvellement urbain ou d'urbanisation, il importe que les plus-values immobilières et foncières générées par cette vocation soient effectivement récupérées par la collectivité. Il en va de sa capacité à financer ou accompagner les projets de construction [ou] d'aménagement durable appelés à se développer dans ces secteurs. Ces derniers comporteraient donc un droit de préemption associé, le " droit de préemption en secteur de projets ", du type de celui prévu en zone d'aménagement différé (ZAD) par le droit actuel et explicitement prévu pour permettre la réalisation des projets. C'est la collectivité compétente en matière de PLU et ayant institué le secteur de projets qui serait titulaire de ce droit de préemption.* »

(1) Dont les voies publiques et les réseaux d'eau et d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate de la zone ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de la zone. Les zones urbaines (ou zones U) correspondent aux secteurs déjà urbanisés, les zones à urbaniser (ou zones I AU) aux secteurs à caractère naturel de la commune destinés à être ouverts à l'urbanisation.

(2) En application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, le PLU est composé des documents suivants : le PADD, le rapport de présentation, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement et des annexes.

(3) Les OAP ont vocation, aux termes de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, à décliner les orientations générales du PADD en définissant les principes et actions à mettre en œuvre en matière d'aménagement, d'habitat ainsi que de transports et de déplacements.

Complétant ce IV, les V à VII procédaient à une réorganisation du code de l'urbanisme, en instituant un nouveau chapitre dédié au droit de préemption dans les secteurs de projet, composé de deux nouveaux articles :

– un article L. 212-6, aux termes duquel la délibération instituant un secteur de projet emportait institution dans ce secteur du droit de préemption, lequel pouvait être exercé pendant une période de six ans renouvelable à compter de la publication de l'acte créant le secteur de projet ;

– un article L. 212-7, prévoyant que tout propriétaire, à la date de publication de l'acte instituant le secteur de projet, d'un bien soumis au droit de préemption, ou ses ayants cause universels ou à titre universel, pouvaient proposer à la personne ayant créé ce secteur de l'acquérir.

Le VIII modifiait l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme – relatif au prix d'acquisition fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation, à défaut d'accord entre le créateur de secteur de projet et le propriétaire du bien – pour fixer la date à laquelle la valeur des biens lors d'une expropriation serait estimée. L'objectif était de faire prévaloir une date de référence unique pour tous les terrains dans ces secteurs, quel que soit le mode d'acquisition (préemption, expropriation, délaissement, etc.).

Le IX insérait un nouvel article L. 111-4-1 dans le code de la construction et de l'habitation, destiné à ouvrir la possibilité au préfet, dans les secteurs de projet, lorsque les caractéristiques de l'opération projetée le nécessitaient, de déroger à un certain nombre de règles définies dans le code de la construction et de l'habitation, qu'il s'agisse, notamment : des règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation ; des obligations de pourvoir tout ensemble d'habitation des services en clair de télévision par voie hertzienne en mode numérique ; d'obligations en matière de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique ; de l'obligation de doter les places de stationnement individuelles couvertes de gaines techniques ; des règles d'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation ; des normes relatives aux performances énergétiques et environnementales pour les constructions nouvelles ; ou encore des exigences minimales en matière d'isolation phonique.

2. La suppression de cet article par la commission des Lois du Sénat

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article, estimant qu'une réflexion spécifique sur le sujet devait être menée.

Le rapport de la commission a notamment mis l'accent sur les quatre difficultés suivantes ⁽¹⁾ :

(1) Voir aussi le rapport de la commission des Lois (n° 37), pp. 62-63.

– le caractère imprécis de la définition des secteurs de projet, insérés dans les PLU : dès lors, le public comme l’organe délibérant devraient, à l’occasion de l’approbation des PLU, se prononcer sur une norme trop vague ; cela serait source à la fois d’insécurité juridique et d’inégalités (selon que cette norme serait opposable ou non à certains territoires) ;

– la fixation d’objectifs, laissant une marge de manœuvre importante à l’autorité compétente en matière d’urbanisation, ne serait pas non plus sans risques en termes de sécurité juridique ;

– le caractère plus systématique du droit de préemption urbain tel que défini dans les secteurs de projet pourrait représenter pour les collectivités territoriales une contrainte forte ;

– la possibilité ouverte au préfet d’accorder des dérogations dans les secteurs de projet ne serait pas suffisamment encadrée au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui exige à la fois que le législateur exerce pleinement la compétence que lui confie la Constitution, d’une part, et que des différences de traitement soient justifiées par des différences de situation ou par un intérêt général, d’autre part.

La Commission maintient la suppression de l’article 20.

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)

Cet article, transposant les propositions n^{os} 75 et 76 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, visait à moderniser la procédure de création d’une zone d’aménagement concerté (ZAC). Il a été supprimé en commission des Lois du Sénat à la suite de l’adoption d’un amendement de M. Éric Doligé et plusieurs de ses collègues, et d’un amendement de la rapporteure.

Les ZAC sont définies par l’article L. 311-1 du code de l’urbanisme comme « *les zones à l’intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d’intervenir pour réaliser ou faire réaliser l’aménagement et l’équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés* ».

Aux termes de ce même article, le périmètre et le programme d’une ZAC sont approuvés par délibération du conseil municipal ou de l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale.

Sont toutefois créées par le préfet, après avis du conseil municipal de la ou des communes concernées ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent : les zones d'aménagement concerté réalisées à l'initiative de l'État, des régions, des départements ou de leurs établissements publics et concessionnaires ; les zones d'aménagement concerté situées, en tout ou partie, à l'intérieur d'un périmètre d'opération d'intérêt national.

Après la création, intervient une phase dite de réalisation, pour laquelle un dossier est constitué par la personne publique à l'initiative de la création ; ce dossier doit être approuvé par l'organe délibérant (sauf lorsqu'il s'agit d'une ZAC créée à l'initiative de l'État). Les modalités concrètes de mise en œuvre de la réalisation relèvent de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Le **I** du présent article visait à insérer à l'article L. 311-1 un nouvel alinéa prévoyant la possibilité qu'une ZAC fasse l'objet d'« *une procédure avec un dossier de création et un dossier de réalisation* », ces deux dossiers pouvant être regroupés en un dossier unique.

L'objectif poursuivi, précisé par l'exposé des motifs de la proposition de loi, était d'instaurer une « procédure simplifiée » car « *si actuellement, il est possible lors d'une même séance de conseil municipal ou communautaire de créer une ZAC et d'approuver son dossier de création puis d'approuver son dossier de réalisation et enfin son programme d'équipement public, il n'est pas prévu de dossier spécifique de création/réalisation permettant de simplifier les différentes délibérations et le contenu du dossier* ».

Les auteurs des amendements de suppression ont cependant fait valoir, en commission des Lois du Sénat, qu'une telle précision était de nature **réglementaire**.

Le **II** de cet article tendait à modifier l'alinéa 2 de l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme, afin de prévoir que non plus seulement le concédant d'une ZAC, mais toute « *personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté* », pourrait conclure une convention de participation avec les propriétaires de terrains situés à l'intérieur des zones.

L'article L. 311-5 ouvre en effet la possibilité de conclusion de telles conventions, destinées à définir les conditions dans lesquelles les propriétaires participent à l'aménagement – conventions distinctes de la convention de participation financière définie par ailleurs à l'article L. 311-4 du même code.

L'article 108 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives ayant cependant déjà ouvert cette possibilité à cet article L. 311-5, la présente mesure était devenue **sans objet**.

La Commission maintient la suppression de l'article 21.

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

Cet article, qui reprend la proposition n° 79 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, vise à prévoir la dispense de certains diagnostics en cas de vente d'immeubles voués à la destruction.

En l'état actuel du droit, l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'en cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, doit être annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente.

Le dossier de diagnostic technique doit comprendre les documents suivants :

- le constat de risque d'exposition au plomb ;
- l'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante ;
- l'état relatif à la présence de termites dans le bâtiment ;
- l'état de l'installation intérieure de gaz ;
- l'état des risques naturels et technologiques pour les bâtiments situés dans certaines zones ;
- le diagnostic de performance énergétique ;
- l'état de l'installation intérieure d'électricité ;
- le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif.

Le dispositif proposé tend à supprimer l'obligation de présentation de trois de ces documents – l'état de l'installation intérieure du gaz, le diagnostic de performance énergétique et l'état de l'installation intérieure de l'électricité –, lorsque l'immeuble ou la partie d'immeuble acheté est voué à la destruction.

Il précise que l'acquéreur devra remettre au vendeur une déclaration sur l'honneur attestant son intention de détruire l'immeuble acheté.

La commission des Lois du Sénat a approuvé cette mesure, tout en adoptant deux amendements pour clarification, de sa rapporteure et de M. Éric Doligé.

La Commission adopte l'article 22 sans modification.

Article 23 (supprimé)

(art. L. 111-5 du code de l'urbanisme)

Opposabilité du cahier des charges dans les lotissements

Cet article, qui reprenait la proposition n° 64 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, visait à redéfinir les règles d'opposabilité des dispositions d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges des lotissements limitant le droit de construire. Il a été supprimé en commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure et de M. Éric Doligé lui-même.

1. Le dispositif proposé

Les lotissements, institués en 1977, sont facultativement régis par un règlement ou un cahier des charges (ou bien ces deux documents).

Le cahier des charges précise les droits et les obligations des colotis (c'est-à-dire des propriétaires), organisant les relations entre le lotisseur et les colotis et celles des colotis entre eux. Il s'agit d'un document contractuel de droit privé.

Il contient, en particulier, des informations sur les règles de vie collective en lotissement (répartition des charges, entretien des espaces verts, stationnement, etc.)⁽¹⁾.

L'assemblée générale de l'association syndicale peut modifier tout ou partie du règlement et du cahier des charges relatifs à ce lotissement, si cette modification est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable, à l'unanimité ou selon la règle suivante : lorsque les deux tiers des propriétaires détenant ensemble les trois quarts au moins de la superficie d'un lotissement ou les trois quarts des propriétaires détenant au moins les deux tiers de cette superficie le demandent ou l'acceptent⁽²⁾.

Or, comme l'avait souligné l'exposé des motifs de la proposition de loi, ces conditions de vote étant très exigeantes dans les faits, une modification est difficile à décider, alors même que le maintien de telles dispositions dans les cahiers des charges, lorsqu'elles limitent le droit à construire, peut être de nature à « figer le développement de certains quartiers ».

C'est pourquoi le dispositif proposé par le présent article avait pour objectif de favoriser, en quelque sorte, la caducité des clauses des cahiers des charges qui ne seraient pas mises en œuvre – la caducité étant alors considérée comme un pis-aller, en l'absence de modification –, et redéfinissait les règles

(1) Le règlement, établi par le lotisseur, a pour objet d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme déjà en vigueur, notamment sur le plan architectural – règles que doivent respecter les futures constructions (emploi d'un certain type de matériaux, usage des couleurs, etc.). Il doit être compatible avec les règles existantes et être approuvé par l'autorité administrative.

(2) Conformément à l'article L. 442-10 du code de l'urbanisme.

d'opposabilité des dispositions d'urbanisme contenues dans les cahiers des charges limitant le droit de construire.

À cet effet, le **I** du présent article procédait à une nouvelle rédaction de l'article L. 111-5 du code de l'urbanisme⁽¹⁾ pour prévoir que de telles clauses deviendraient « *caduques cinq ans après l'approbation du lotissement [si elles n'avaient] pas fait l'objet d'une publication au bureau des hypothèques* ».

En outre, le **II** du présent article disposait, pour les lotissements autorisés avant l'entrée en vigueur de la loi issue de la présente proposition de loi, que le délai de cinq ans serait applicable et courrait à compter du 1^{er} janvier suivant sa promulgation. Pour ces lotissements, il était prévu que la publication du cahier des charges devrait être demandée par une majorité qualifiée des colotis, de manière à rendre plus difficile cette publication et, partant, l'entrave à la caducité des clauses du cahier des charges.

2. La suppression par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat a supprimé cet article. Elle a rappelé la nature contractuelle du cahier des charges et la subordination de toute disposition législative ayant pour objet ou pour effet d'affecter son contenu au principe constitutionnel de la liberté contractuelle, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* »⁽²⁾.

Le rapport de la commission des Lois concluait : « *le présent article visant à donner à une minorité de colotis – puisqu'une majorité qualifiée est nécessaire pour demander la publication aux hypothèques – le pouvoir de s'opposer à la publication nécessaire au maintien en vigueur de stipulations des cahiers des charges légalement conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, il peut être considéré comme portant une atteinte excessive à la liberté contractuelle* ».

La Commission maintient la suppression de l'article 23.

(1) Article qui prévoit aujourd'hui que « la seule reproduction ou mention d'un document d'urbanisme ou d'un règlement de lotissement dans un cahier des charges, un acte ou une promesse de vente ne confère pas à ce document ou règlement un caractère contractuel ».

(2) Décision n° 2009-592 DC du 19 novembre 2009, Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Article 24 (supprimé)

(art. L. 442-4 du code de l'urbanisme)

Promesse de vente en lotissement

Cet article, qui reprenait la proposition n° 64 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, tendait à autoriser la conclusion d'une promesse de vente ou de location d'un terrain situé sur un lotissement avant même la délivrance d'un permis d'aménager. Il a été supprimé en commission des Lois du Sénat.

1. Le dispositif proposé

L'article L. 442-4 du code de l'urbanisme prévoit aujourd'hui qu'aucune promesse de vente ou de location d'un terrain situé dans un lotissement ne peut être consentie – et qu'aucun acompte ne peut être accepté – avant la délivrance du permis d'aménager.

En outre, l'article L. 442-8 du même code précise que le promettant peut, en contrepartie de l'immobilisation du lot, obtenir du bénéficiaire de la promesse, qui conserve la liberté de ne pas acquérir, le versement d'une indemnité d'immobilisation ⁽¹⁾.

Ces dispositions représentent, comme l'a souligné l'exposé des motifs de la proposition de loi, un « *frein au montage des projets* » et, au surplus, sont « *souvent contournées dans les faits* ».

L'auteur de la proposition de loi suggérait, pour ce motif, de réécrire cet article L. 442-4 de manière à faciliter « *la précommercialisation des lots et donc le montage financier des opérations de production de terrains à bâtir et de constructions en lotissement* » – quelque 10 000 opérations de lotissements étant potentiellement concernées par an.

À cet effet, le présent article tendait à inverser le mécanisme actuel, en rendant possible la promesse de vente ou de location d'un terrain situé dans un lotissement avant même la délivrance du permis d'aménager, « sous condition suspensive » de cette obtention.

Le dispositif proposé était encadré d'une double manière :

– la promesse de vente ou de location avait une validité limitée dans le temps (limitation à une durée de trois mois, renouvelable cependant par tacite reconduction) ;

– la promesse ne pouvait dans ce cas donner lieu à aucune indemnité d'immobilisation de la part de son bénéficiaire.

(1) Ces fonds sont restitués au déposant dans un délai de trois mois, sauf si le contrat de vente n'est pas conclu de son fait alors que toutes les conditions de la promesse sont réalisées.

2. La suppression du dispositif par la commission des Lois du Sénat

À l'initiative de sa rapporteure, la commission des Lois du Sénat a supprimé cet article, invoquant deux motifs dans son rapport :

– d'une part, en raison du caractère « *peu sécurisant pour les colotis* » de ces dispositions : dans l'hypothèse où, avant la promesse de vente, des lots constitués auraient fait l'objet de bornages ⁽¹⁾, il aurait été ensuite difficile en pratique pour l'autorité compétente de refuser d'attribuer le permis d'aménager ;

– d'autre part, avec un tel mécanisme, la délivrance du permis d'aménager « *donnerait pleine validité à la vente, alors même que le lotisseur n'aurait fourni aucune garantie d'achèvement du projet* ».

La Commission maintient la suppression de l'article 24.

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)

Cet article vise à prévoir une procédure encadrant les modalités de préparation et de négociation des conventions de projet urbain partenarial (PUP). Il correspond à la proposition n° 68 du rapport de M. Éric Doligé.

L'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme prévoit la conclusion d'une convention de PUP dans le cas où une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, à savoir les travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction ⁽²⁾.

Créée par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, cette procédure peut être décrite ⁽³⁾ comme une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics. Ce dispositif favorise, en dehors d'une zone d'aménagement concerté, l'apport de participations à des équipements publics rendus nécessaires par une opération de construction ou d'aménagement. Le PUP repose sur une

(1) *En application de l'article L. 111-5-3 du code de l'urbanisme*, « toute promesse unilatérale de vente ou d'achat, tout contrat réalisant ou constatant la vente d'un terrain indiquant l'intention de l'acquéreur de construire un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel sur ce terrain mentionne si le descriptif dudit terrain résulte d'un bornage. Lorsque le terrain est un lot de lotissement, est issu d'une division effectuée à l'intérieur d'une zone d'aménagement concerté par la personne publique ou privée chargée de l'aménagement ou est issu d'un remembrement réalisé par une association foncière urbaine, la mention du descriptif du terrain résultant du bornage est inscrite dans la promesse ou le contrat ».

(2) *Notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés.*

(3) *Conformément à la présentation qui en est faite sur le site Internet du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.*

initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal. Il ne s'apparente en rien à une concession d'aménagement et ne nécessite donc pas une mise en concurrence préalable.

L'article L. 332-11-3 dispose que cette convention peut être conclue par les propriétaires des terrains ainsi que les aménageurs ou constructeurs, d'une part, et la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État, dans le cadre des opérations d'intérêt national, d'autre part.

Conformément à la lettre de l'article L. 332-11-3 également, la convention de PUP prévoit la **prise en charge financière** de tout ou partie de ces équipements.

L'objectif du présent article, présenté par l'auteur de la proposition de loi dans son exposé des motifs, est d'aller au-delà de ce seul volet financier pour instituer une procédure permettant « *de rendre publique, clarifier et encadrer les modalités de cette négociation par une prise en considération par la personne publique concernée du projet d'initiative privée* ».

En particulier, l'enjeu est de préciser si le projet a ou non vocation à figurer dans le champ de la concertation préalable obligatoire telle qu'elle est prévue à l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, aux termes duquel doivent faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées les « *opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique* », un décret en Conseil d'État précisant la teneur de ces opérations.

Dans sa rédaction initiale, le **I** de cet article prévoyait que, préalablement à la conclusion de la convention de PUP, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager pourraient demander à ce que le projet d'aménagement ou de construction soit « *pris en considération* » :

– soit par l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ;

– soit par le représentant de l'État dans le cadre des opérations d'intérêt national.

Cette demande devait comporter les éléments d'information suivants : la délimitation du périmètre ; le projet d'aménagement ou de constructions ; la mention des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier.

L'objet de la « prise en considération » était triple :

- le périmètre du projet ;
- le programme prévisionnel des constructions ;
- la nécessité, ou non, de soumettre le projet à la concertation.

La commission des Lois du Sénat, tout en étant sensible à la préoccupation au fondement du présent article, a jugé que la notion de « prise en considération » n'était pas la plus opportune.

En effet, elle est déjà consacrée à l'article L. 111-10 du code de l'urbanisme, en matière de sursis à statuer ⁽¹⁾ et se trouve créatrice de droits.

Comme l'expose la commission des Lois dans son rapport, « *l'utilisation de la notion de " prise en considération " pourrait permettre aux porteurs de projets de bénéficier de droits et de s'en prévaloir par la suite alors même que le projet ne serait pas suffisamment abouti pour que la collectivité territoriale compétente puisse s'engager* ».

Aussi la commission des Lois du Sénat a-t-elle adopté, à l'initiative de sa rapporteure, un amendement substituant à la rédaction proposée pour l'insertion d'un nouvel article L. 332-11-5 dans le code de l'urbanisme, un dispositif selon lequel, avant la conclusion de la convention de PUP, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager pourront **demandeur à ce que leur projet d'aménagement ou de construction fasse l'objet d'un débat** au sein de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme.

Votre rapporteur est sensible à l'argumentation exposée par la commission des Lois du Sénat dans son rapport, selon laquelle un tel débat devrait permettre aux élus locaux de faire connaître leur éventuel intérêt pour le projet, ainsi que les orientations qu'ils souhaiteraient voir prises en compte par les porteurs du projet.

La commission des Lois du Sénat a par ailleurs adopté sans modification le **II** du présent article, qui tend à distinguer la participation financière telle qu'elle est prévue dans une convention de PUP, à l'article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme, et la mise à la charge des bénéficiaires d'un permis d'aménager d'une participation forfaitaire, laquelle doit rester distincte – contrairement à ce

(1) *Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis à statuer peut être opposé. Aux termes du deuxième alinéa de cet article, « l'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, ou dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'État dans le département. La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou l'arrêt de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés ».*

qu'implique la rédaction actuelle du c) de l'article L. 332-12 du code de l'urbanisme.

Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, la participation PUP est une participation conventionnelle dont le fait générateur n'est pas le permis d'aménager, mais la signature de la convention.

La Commission adopte l'article 25 sans modification.

Article 25 bis

(art. L. 442-9 du code de l'urbanisme)

Règlement de lotissement et plan local d'urbanisme

Cet article, qui résulte de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Jean-Pierre Michel et des membres du groupe Socialiste – contre l'avis de la commission des Lois, le Gouvernement ayant demandé son retrait –, vise à prévoir que les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement ne peuvent « supplanter » les règles d'un plan local d'urbanisme en vigueur.

Comme l'ont fait valoir, à l'appui de sa défense, les auteurs de l'amendement, les demandeurs ou bénéficiaires d'un permis d'aménager doivent aujourd'hui respecter à la fois les dispositions du plan local d'urbanisme (PLU) et celles du règlement de lotissement, en retenant, le cas échéant, la règle la plus restrictive.

Dans les faits, un règlement de lotissement peut contenir des normes plus contraignantes que celles du PLU en vigueur, par exemple pour ce qui concerne les modalités d'implantation et la densité du bâti, les clôtures ou les plantations.

Si l'article L. 442-11 du code de l'urbanisme prévoit une procédure permettant de modifier le règlement de lotissement pour le mettre en concordance avec le PLU, celle-ci ne peut être mise en œuvre qu'à l'occasion de l'approbation d'un PLU, après enquête publique et délibération du conseil municipal – procédure « particulièrement longue et lourde à gérer, qui ne permet pas une réactivité suffisante lors de l'instruction des autorisations de construire ».

Aussi le dispositif proposé tend-il à insérer un nouvel alinéa à l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, aux termes duquel « *les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement ne peuvent supplanter les règles d'un plan local d'urbanisme en vigueur* ».

Les auteurs de l'amendement ont insisté sur le fait que ce dispositif permettrait aux communes de se doter de documents d'urbanisme applicables sur l'ensemble de leur territoire en cohérence avec leur projet de développement.

Votre rapporteur estimant que le verbe « supplanter » était trop imprécis juridiquement, il a présenté un amendement, que votre commission des Lois a adopté, afin de prévoir la nécessité pour les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement d'« être compatibles » avec les règles d'un plan local d'urbanisme.

Au cours de la séance publique du 12 décembre 2012, M. Yves Détraigne, rapporteur suppléant de la commission des Lois du Sénat, s'est prononcé contre l'amendement, au motif que « *faire prévaloir les règles du PLU serait peu compatible avec la sécurité juridique que l'on se doit d'accorder à l'acquéreur de lots dans le cadre d'une procédure de lotissement* ».

Invitant ses auteurs au retrait de l'amendement – retrait auquel il n'a pas été procédé –, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, a insisté sur le fait que le prochain projet de loi sur l'urbanisme, qui devrait être examiné au cours du premier semestre de l'année 2013, constituerait un meilleur cadre pour l'adoption d'une telle disposition.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous avons été surpris de trouver, dans un texte de loi, le terme « supplanter » qui n'a ni force ni valeur juridique bien assurée. Voilà pourquoi je propose de remplacer les mots : « ne peuvent supplanter » par la mention : « doivent être compatibles avec ».

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous comprenons l'amendement CL 8, mais nous nous abstiendrons, dans la mesure où nous nous abstiendrons sur l'article lui-même.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 25 bis modifié.

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 »**

Cet article, qui résulte de l'adoption, par votre Commission de deux amendements identiques de M. Michel Heinrich et de votre rapporteur, vise à repousser la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les schémas de cohérence territoriale (SCoT) aux exigences de la loi n° 2010-788 du

12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite aussi loi « Grenelle II ».

Les SCoT⁽¹⁾ ont remplacé en 2001 – à la suite de l'adoption de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU » – les anciens schémas directeurs.

Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) peut être défini comme *« l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale en orientant l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable »*.

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour l'application des différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de transport, de développement commercial, d'environnement ou encore d'organisation de l'espace. En outre, il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (programmes locaux de l'habitat ou plans de déplacement urbain) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ainsi que des cartes communales.

Les principaux impacts de la loi « Grenelle II » sur les SCoT sont les suivants :

– l'élargissement du champ couvert par le SCoT à de nouveaux domaines, tels le développement des communications numériques ou la préservation et la restauration des *« continuités écologiques »* ;

– une priorité donnée à la *« gestion économe de l'espace »* : le rapport de présentation du SCoT doit présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation ;

– une priorité accordée aussi à la densification, avec la possibilité de fixer des normes minimales de gabarit, de hauteur d'emprise au sol ainsi que d'occupation des sols, qui s'imposent aux règles contraires du plan local d'urbanisme ;

– la nécessité du respect des performances énergétiques et environnementales renforcées (pour l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones) ;

– la prise en compte des schémas de cohérence écologique et plans territoriaux pour le climat.

Aux termes de la deuxième phrase du troisième alinéa du VIII de l'article 17 de la loi « Grenelle II », les SCoT doivent intégrer les dispositions de cette loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

(1) *Éléments rappelés par le ministère en charge du développement durable sur son site Internet.*

Compte tenu de l'ampleur des modifications induites par ces procédures de révision ainsi que du report, prévu à l'article 25 *ter* du présent texte ⁽¹⁾, de l'échéance pour l'adaptation des plans locaux d'urbanisme aux exigences de la loi « Grenelle II », M. Michel Heinrich et votre rapporteur ont proposé de substituer à la date du 1^{er} janvier 2016 celle du 1^{er} janvier 2017 – modification que la commission des Lois a donc adoptée.

*
* *

La Commission examine deux amendements identiques, CL 9 du rapporteur et CL 1 de M. Michel Heinrich, tendant à insérer un article additionnel après l'article 25 bis.

M. le rapporteur. L'amendement CL 9 est de cohérence avec l'article 25 *ter*.

M. Michel Heinrich. Ces amendements visent à reporter du 1^{er} janvier 2016 au 1^{er} janvier 2017 la « grenellisation » des schémas de cohérence territoriale (SCoT), laquelle suppose de mener des travaux importants, notamment en matière d'analyse de la consommation foncière au cours des dix dernières années, et de créer un document d'aménagement commercial. S'ils n'étaient pas adoptés, les schémas dits « SCoT SRU » pouvant être validés jusqu'en juillet 2013, il faudrait entamer immédiatement leur révision pour qu'ils soient grenellisés au 1^{er} janvier 2016.

J'ajoute que le 1^{er} janvier 2017, les communes qui ne seront pas couvertes par un SCoT approuvé ne pourront plus ouvrir de zone naturelle destinée à l'urbanisation. Les préfets travaillent actuellement à la définition de périmètres pour couvrir l'ensemble du territoire. Certains SCoT existants verront ainsi leur périmètre modifié – soit agrandi, soit rétréci – et devront être révisés.

Si ces amendements sont adoptés, la « grenellisation » et la révision des SCoT pourront être menées à bien pour le 1^{er} janvier 2017. Cela limiterait considérablement les coûts supportés par les collectivités porteuses de SCoT.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Par cohérence avec nos votes précédents, nous nous abstenons.

La Commission adopte ces amendements.

(1) Voir aussi le commentaire de cet article.

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 »

Cet article, qui résulte de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Gérard Collomb et des membres du groupe Socialiste, avec l'avis favorable de la commission des Lois mais contre l'avis du Gouvernement, vise à repousser la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'adapter les plans locaux d'urbanisme (PLU) aux exigences de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite aussi loi « Grenelle II ».

La loi « Grenelle II » confère au PLU de nouvelles missions et de nouveaux objectifs (allant dans le sens d'une prise en compte plus importante des enjeux liés à l'environnement), le dote de nouveaux instruments d'intervention (notamment pour imposer des critères de performances énergétiques et environnementales) et renforce son articulation avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT). La réforme modifie la composition du PLU (par exemple en rendant obligatoires les orientations d'aménagement et de programmation), élargit les obligations de compatibilité avec d'autres documents (comme les plans de gestion des risques d'inondation) et étend le pouvoir de contrôle du préfet. Enfin, sans la rendre obligatoire, la loi « Grenelle II » incite à l'élaboration de PLU à l'échelle intercommunale et impose désormais, lorsqu'il est établi par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), que le PLU « *couvre l'intégralité de son territoire* »⁽¹⁾.

Aux termes de la deuxième phrase du troisième alinéa du V de l'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, les plans locaux d'urbanisme doivent intégrer les dispositions de la loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016⁽²⁾.

Lors de la séance publique au Sénat, le 12 décembre 2012, M. Jean-Pierre Michel a présenté un amendement tendant à substituer à cette date du 1^{er} janvier 2016 celle du 1^{er} janvier 2017.

Il a estimé que le délai aujourd'hui prévu par la loi était trop court pour certaines communes, la révision des PLU requérant des évaluations environnementales préalables nombreuses, qu'il s'agisse d'études sur l'état initial de l'environnement, de l'estimation de l'impact de la planification ou encore de l'établissement des programmes d'infrastructures envisageables.

(1) Voir aussi, sur ce sujet, le rapport présenté par M. Étienne Blanc au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 3112, janvier 2011), qui abordait cette question – même si celle-ci n'a finalement pas fait l'objet d'une disposition dans la loi issue de cette proposition, car elle a été traitée dans un autre texte (loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne).

(2) Cette échéance a déjà été repoussée une première fois, à la suite de l'adoption de la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne.

Si le rapporteur suppléant de la commission des Lois du Sénat, M. Yves Détraigne, s'est dit favorable à cette initiative, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, a fait observer que l'incapacité des communes à opérer dans les trois années à venir n'avait pas été démontrée pour donner un avis défavorable à l'amendement – qui a donc toutefois été adopté.

*

* *

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Abstention.

La Commission adopte l'article 25 ter sans modification.

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)

Cet article, issu de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Gérard Collomb et des membres du groupe Socialiste – avec l'avis favorable de la commission des Lois, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat –, vise à autoriser la prorogation d'un programme local de l'habitat dans l'hypothèse d'une révision par un établissement public de coopération intercommunale de son plan local d'urbanisme aux fins de le mettre en conformité avec ce programme.

Aux termes de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, un programme local de l'habitat (PLH) est établi par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres.

Il définit, pour une durée de six ans, « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* ».

Un PLH est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

En application de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent tenir compte, dans leurs orientations d'aménagement et de programmation, en ce qui concerne l'habitat, du PLH.

Ainsi que l'exposait une circulaire gouvernementale du 17 février 2006⁽¹⁾, « les PLH ont vocation à décliner le programme d'actions par secteurs géographiques et à préciser les incidences de ce programme d'actions sur les PLU. Les PLU doivent être compatibles avec les PLH. (...) Le rapport de compatibilité implique qu'il n'y ait pas d'opposition entre les documents, c'est-à-dire que le PLU ne doit pas empêcher la mise en œuvre du PLH. En pratique, il est nécessaire que le PLU favorise explicitement la réalisation des objectifs du PLH ».

Les auteurs de l'amendement dont est issu le présent article ont fait part, dans l'exposé sommaire de l'amendement, d'une difficulté actuelle pour satisfaire à cette dernière exigence, dans l'hypothèse où, la révision d'un PLU étant engagée, et conduite de manière à prendre en compte le PLH, ce dernier arrive à échéance avant l'approbation du nouveau PLU.

Aussi ont-ils proposé le présent dispositif, qui vise à insérer un nouvel alinéa à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

La prorogation est rendue possible lorsqu'un EPCI a engagé une procédure de révision du PLU (notamment – mais non exclusivement – en vue d'une mise en conformité avec l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme) et que le PLH arrive à échéance moins de trois ans avant la date prévisionnelle d'approbation du nouveau PLU intercommunal.

La prorogation résulte d'une délibération de l'EPCI.

Le PLH peut être ainsi prorogé jusqu'à l'approbation du PLU intercommunal l'intégrant dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Le dispositif précise expressément que cette prorogation ne s'oppose pas à la modification du PLH, qu'il s'agisse de tenir compte des évolutions de la situation du logement sur le territoire ou de la politique nationale du logement.

La Commission adopte l'article 25 quater sans modification.

(1) Circulaire 2006-12 UHC/PA3 du 17 février 2006 ayant pour objet le rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme.

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**

Cet article, qui a été supprimé en commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure, visait à limiter les contraintes pouvant résulter des plans locaux d'urbanisme s'agissant des obligations en matière de places de stationnement dans les projets de construction.

L'exposé des motifs de la proposition de loi avait montré en effet, d'une part, l'impact sur les coûts des projets de construction que pouvaient avoir de telles obligations – par exemple, celle consistant à prévoir une deuxième place de stationnement –, d'autre part, l'absence de prise en compte par ces règles des évolutions en matière de développement des transports collectifs.

Aussi cet article 26 instituait-il un nouvel article L. 123-1-14 dans le code de l'urbanisme, qui prévoyait que, quelles que soient les dispositions du PLU, dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, ne pourrait être exigée la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lorsque la construction de logement était située à une distance minimale, inférieure à 500 mètres, d'une gare ou station d'un mode de transport collectif.

Il disposait en outre que les PLU pouvaient ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.

Enfin, aux termes de cet article 26, dans le périmètre précité, l'obligation de réaliser des aires de stationnement n'aurait pu, en tout état de cause, être applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements, y compris dans le cas où ces travaux se seraient accompagnés de la création de surface (dans la limite d'un plafond réglementaire).

La commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, a supprimé cet article, au motif qu'il ne prenait pas suffisamment en compte les spécificités locales (notamment la typologie des ménages) et qu'il subsistait un doute quant à l'effet de telles mesures sur l'usage des transports collectifs dans les agglomérations.

La Commission maintient la suppression de l'article 26.

CHAPITRE II

Archéologie préventive

Article 27 (supprimé)

(art. L. 523-7 du code du patrimoine)

Encadrement de la signature de la convention d'archéologie préventive

Cet article, qui a été supprimé en commission de la Culture du Sénat ⁽¹⁾, à l'initiative de son rapporteur M. Jean-Jacques Lozach, puis en commission des Lois, visait à établir un délai pour la signature d'une convention d'archéologie préventive.

1. Le dispositif proposé

Telle qu'elle est aujourd'hui définie, la procédure d'archéologie préventive comprend deux grandes phases, le diagnostic et la fouille ⁽²⁾. Le diagnostic archéologique est effectué par l'Institut national de la recherche archéologique préventive (Inrap) ou par un service archéologique d'une collectivité territoriale agréé par l'État, qui conclut ensuite avec l'aménageur une convention précisant les modalités pratiques de la réalisation du diagnostic, conformément à l'article L. 523-7 du code du patrimoine.

Dans sa rédaction actuelle, cet article L. 523-7 ne prévoit aucun délai pour la signature définitive de la convention de diagnostic entre l'opérateur public et l'aménageur.

L'exposé des motifs de la proposition de loi avait insisté sur le fait que cette absence de délai avait pour conséquence de permettre à l'opérateur public de ne pas signer la convention renvoyée par les aménageurs et d'interdire, en pratique, la fixation d'un délai d'intervention sur le terrain – donc d'éviter les pénalités de retard qui pourraient être imputées à l'opérateur public en cas de méconnaissance de ce délai.

Aussi cet article visait-il à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 523-7 du code du patrimoine, de manière à instituer la règle suivante : la convention devait être, aux termes de cette rédaction, signée sous deux mois à compter de sa réception par la personne projetant d'exécuter des travaux.

À défaut de signature dans ce délai, le préfet pouvait être saisi par une des parties et fixer la date de début de réalisation des diagnostics.

(1) Commission saisie par délégation, au fond, de cet article.

(2) Voir aussi, pour une présentation détaillée du contexte, l'avis présenté au nom de la commission de la Culture par M. Jean-Jacques Lozach sur la proposition de loi (n° 26, octobre 2012).

Dans le cas où le défaut de signature aurait résulté d'un désaccord sur les stipulations de la convention, la décision du préfet aurait aussi eu pour objet d'établir ces dispositions.

Enfin, en l'absence de décision du préfet dans un délai réglementaire, la prescription de diagnostic aurait été réputée caduque.

2. La suppression de cet article par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission de la Culture du Sénat a adopté un amendement de suppression de cet article, suppression qui a ensuite été confirmée par la commission des Lois.

Par-delà l'affirmation de l'accord de principe avec l'objectif du dispositif proposé, lié au « *constat récurrent des dysfonctionnements observés dans le domaine de l'archéologie préventive* », de nombreuses raisons ont été avancées par la commission de la Culture dans son avis pour justifier cette position :

– le rôle conféré au préfet du département n'est pas en cohérence avec le fait que c'est le préfet de région qui intervient en principe aux différents stades de mise en œuvre de la politique d'archéologie préventive ;

– la question des garanties de libération des terrains n'est pas abordée par ce dispositif : cette information est pourtant essentielle préalablement à l'établissement d'une date de début de travaux de diagnostic ; il faudrait, d'une manière ou d'une autre, traiter le sujet ;

– les risques inhérents à l'hypothèse réservée de la caducité de la prescription, hypothèse dans laquelle, si l'aménageur débute des travaux sans diagnostic préalable et découvre des vestiges, sera alors applicable la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques, ne peuvent être négligés : la complexité de mise en œuvre de cette loi ⁽¹⁾ est telle que ne pourront s'ensuivre que des coûts et des perturbations pour les collectivités – situation qui serait encore bien plus préjudiciable à celles-ci que la situation actuelle ;

– une commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive a été mise en place en octobre dernier et doit présenter un livre blanc sur l'archéologie préventive au plus tard en mars 2013, livre blanc qui devrait inspirer, selon l'avis de la commission de la Culture du Sénat, le volet dédié à l'archéologie d'un projet de loi sur les patrimoines annoncé par le Gouvernement pour 2013 – projet qui pourrait alors prévoir une mesure abordant cette question.

La Commission maintient la suppression de l'article 27.

(1) Voir pour une présentation détaillée des procédures prévues par cette loi l'avis précité de la commission de la Culture du Sénat, p. 9.

CHAPITRE III

Voirie

Cette division et cet intitulé ont été insérés dans la proposition de loi à la suite de l'adoption de deux amendements présentés par M. Hervé Maurey et les membres du groupe Union des démocrates et indépendants, destinés à renforcer les pouvoirs du maire et du président du conseil général en matière d'élagage des plantations privées, adoptés en séance publique au Sénat avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement.

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

Cet article, issu de l'adoption, en séance publique au Sénat, avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement, d'un amendement de M. Hervé Maurey et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants, tend à donner compétence aux maires en matière d'élagage des plantations privées sur les voies départementales situées à l'intérieur des agglomérations.

Aux termes de l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales, « *dans l'hypothèse où, après mise en demeure sans résultat, le maire procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage, les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires négligents* ».

Ce dispositif, inséré dans le code général des collectivités territoriales 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, reprenait pour les **voies communales** un principe par ailleurs applicable, conformément aux articles L. 161-5 et D. 161-24 du code rural, aux chemins ruraux ⁽¹⁾ – mise en demeure par le maire et, en l'absence d'effet, exécution d'office des travaux qui seront mis à la charge des propriétaires négligents.

(1) Voir aussi sur ce point le rapport établi par M. Étienne Blanc au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, modifiée par le Sénat, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 3112, janvier 2011). Le rapport justifiait alors la mesure proposée dans les termes suivants : « en cas de défaillance ou négligence des propriétaires privés riverains des chemins ruraux, les maires doivent saisir le juge judiciaire pour obtenir une injonction, éventuellement assortie d'astreinte. De façon à compenser les coûts qui en résultent, ils sont souvent amenés à déposer une plainte au contentieux ; mais il est fréquent que celle-ci aboutisse à un classement sans suite de la part du procureur de la République. De ces différents éléments, il résulte une " situation frustrante et bien peu motivante, alors que l'entretien convenable de la voie publique est une nécessité permanente pour la vie des communes et la sécurité des administrés " ».

Le présent article vise à étendre le pouvoir du maire ainsi défini, en vue de la mise en œuvre des travaux d'élagage sur les **voies départementales situées à l'intérieur des agglomérations** ; il modifie à cet effet l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales.

La Commission adopte l'article 27 bis sans modification.

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

Cet article, issu de l'adoption, en séance publique au Sénat, avec l'avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement, d'un amendement de M. Hervé Maurey et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants, tend à donner compétence au président du conseil général en matière d'élagage des plantations privées sur les routes départementales situées en dehors des agglomérations.

Il constitue de ce fait une forme de complément de l'article 27 bis ⁽¹⁾, qui donne pouvoir au maire, dans l'hypothèse où celui-ci, après mise en demeure sans résultat, procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales, de mettre à la charge des propriétaires négligents les frais afférents à ces opérations (pouvoir prévu à l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales).

En l'espèce, ce n'est pas la question des voies départementales dans les agglomérations, mais celle des voies départementales hors agglomération qui est envisagée – voies pour lesquelles le maire n'a pas compétence.

Il est vrai que le troisième alinéa de l'article L. 131-7 du code de la voirie routière donne pouvoir, en dehors des agglomérations, au président du conseil général pour faire exécuter d'office, sans mise en demeure préalable et aux frais de l'occupant, les travaux qu'il juge nécessaires au maintien de la sécurité routière sur les routes départementales.

Mais cette prérogative est expressément cantonnée aux « *cas d'urgence* ».

Aussi le présent article tend-il à insérer, après l'article L. 131-7 précité, un nouvel article L. 131-7-1 prévoyant qu'« *en dehors des agglomérations, le président du conseil général exerce, en matière d'entretien des plantations privées pouvant constituer des menaces pour les routes départementales, les compétences attribuées au maire par l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales* ».

(1) Voir le commentaire de cet article.

Votre rapporteur, tout en soulignant le bien-fondé de cette mesure, s'est interrogé sur la référence aux « routes départementales », quand le terme de « voies » est privilégié à l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales et à l'article 27 *bis* de la présente proposition de loi. Il a présenté par cohérence un amendement tendant à harmoniser la rédaction retenue sur celle prévue à ces articles – amendement qui a été adopté par votre commission des Lois.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 10 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rédactionnel vise à remplacer le mot « routes » par celui de « voies », dénomination usuellement retenue dans le droit positif.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 27 ter modifié.

TITRE IV ENVIRONNEMENT

CHAPITRE I^{ER}

Eau

Article 28

(art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales)

Rapport du maire sur le prix et la qualité du service

Cet article vise à porter le délai dont dispose le maire pour présenter au conseil municipal le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement et de traitement des ordures ménagères de six à neuf mois ; en outre, il tend à prévoir que les indicateurs techniques et financiers contenus dans le rapport seront reportés dans le système d'information de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Il correspond à la proposition n° 85 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

1. Le droit existant

En application de l'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales, le maire doit présenter au conseil municipal ⁽¹⁾ un rapport annuel sur le prix et la qualité :

- du service public d'eau potable ;
- des services d'assainissement municipaux ;
- ainsi que des services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères.

Ce rapport, destiné notamment à l'information des usagers, est mis à la disposition du public.

Il doit être présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Le maire y joint la note établie chaque année par l'Agence de l'eau ou l'Office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

L'article L. 2224-5 renvoie à un décret le soin de fixer plusieurs indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport : le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 et le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 ont fixé la liste de ces indicateurs ⁽²⁾.

2. Le dispositif proposé

Le dispositif actuel pose en pratique certaines difficultés du fait des délais impartis pour la présentation du rapport par le maire.

En effet, la fixation de l'échéance à six mois ne permet pas aux collectivités concernées d'intégrer à ce rapport les informations relatives aux comptes et à la qualité du service que le délégataire doit transmettre, en application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le 1^{er} juin au plus tard. La Cour des comptes a dénoncé cette situation dans son rapport public annuel pour 2011 ⁽³⁾.

(1) *Le président d'un établissement public de coopération intercommunale doit procéder à la même présentation devant son assemblée délibérante.*

(2) *Ces indicateurs ont trait, par exemple, pour l'eau, aux éléments suivants : la caractérisation technique du service ; la tarification de l'eau et les recettes du service ; la performance du service ; le financement des investissements ; les actions de solidarité et de coopération décentralisée mises en œuvre.*

(3) *La Cour des comptes a relevé que « le délai d'un mois entre la transmission du rapport du délégataire et la présentation du rapport sur le prix et la qualité du service à l'assemblée délibérante (du 1^{er} juin au 30 juin) est trop réduit pour permettre à la collectivité de contrôler effectivement le rapport. Dans la pratique, la transmission du document définitif est retardée de plus de trois mois. La Cour recommande donc que la date de présentation du rapport annuel sur le prix et la qualité du service soit reportée au 30 septembre, afin de permettre à l'autorité organisatrice d'expertiser convenablement les informations transmises par le délégataire ».*

Aussi le 1^o du présent article tend-il à porter le délai de présentation du rapport au plus tard à une échéance de neuf mois suivant la clôture de l'exercice concerné.

Par ailleurs, en application du quatrième alinéa de l'article L. 213-2 du code de l'environnement, l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) – établissement public de l'État à caractère administratif – a pour mission de « mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole ».

Il assure notamment la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

L'article L. 213-2 prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés, à leur demande, à la constitution de ce système d'information.

De manière à favoriser l'effectivité de la mise en œuvre de cette dernière disposition, s'inspirant du rapport de la Cour des comptes pour 2011 également ⁽¹⁾, le 2^o du présent article, dans sa rédaction initiale, prévoyait que les indicateurs techniques et financiers du rapport précités seraient reportés sur le système d'information de l'ONEMA. Cette obligation devait entrer en vigueur au plus tard avant le 31 décembre 2015, selon des modalités adaptées à la taille des collectivités concernées (fixées par décret en Conseil d'État).

À l'initiative de son rapporteur M. Rémy Pointereau, la commission du Développement durable du Sénat a estimé que le caractère systématique de cette nouvelle obligation en faisait moins une mesure de simplification qu'une charge nouvelle pour les communes, relevant que la Cour des comptes ne proposait de rendre la transmission de données obligatoire que pour les services des eaux et de l'assainissement les plus importants ⁽²⁾.

Aussi la commission du Développement durable a-t-elle adopté un amendement – de la même manière ensuite adopté par la commission des Lois du Sénat, moyennant quelques modifications – assouplissant cette procédure : le

(1) *L'observation de la Cour des Comptes, dans son rapport public annuel pour 2011 également, portait sur le système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (SISPEA), géré par l'ONEMA* : « les données recueillies dans le SISPEA en septembre 2020 couvraient environ 53 % de la population. Ce taux de couverture, déjà relativement bas, doit de plus tenir compte du fait qu'une collectivité est intégrée dans la base dès lors qu'elle a renseigné au moins un indicateur ; les services de petite taille, desservant moins de mille habitants, sont assez largement absents de la base de données ». *En conséquence, la Cour des Comptes formulait la recommandation suivante* : « la base de données devrait, à défaut d'être exhaustive, être plus représentative de la diversité des services publics. La transmission des données pourrait être obligatoire pour les services les plus significatifs, et la base pourrait être complétée avec les données de services sélectionnés selon un échantillonnage national et territorial pertinent ».

(2) *Voir aussi, pour une présentation détaillée de la démarche de la Commission, son avis sur la proposition de loi (n° 25, octobre 2012) – la Commission étant saisie par délégation, au fond, du présent article 28.*

décret déterminant les conditions d'application du dispositif non seulement préciserait les indicateurs techniques et financiers du rapport annuel à transmettre par voie électronique à l'ONEMA, mais aussi définirait, en tenant compte de la taille des communes, les modalités d'application de cette transmission, laquelle serait en tout état de cause facultative pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 3 500 habitants.

Le décret, comme dans le dispositif initial, fixerait l'entrée en vigueur de ce régime au plus tard au 31 décembre 2015.

La Commission adopte l'article 28 sans modification.

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**

Cet article, qui résultait de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Hervé Maurey et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants, avec l'avis favorable de la commission du Développement durable ⁽¹⁾, mais contre l'avis du Gouvernement, visait à modifier le régime applicable aux installations d'assainissement non collectif situées dans des zones d'assainissement collectif. Il a été supprimé par votre Commission, contre l'avis de votre rapporteur.

Aux termes du cinquième alinéa du III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif, mais elles devaient effectuer ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012 ⁽²⁾ – puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans.

Cette échéance, avaient fait valoir les auteurs de l'amendement à l'appui de sa défense, soulève plusieurs difficultés pour les citoyens résidant dans des secteurs transformés en zonage d'assainissement collectif à l'issue d'une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, sans que l'assainissement collectif soit pour autant encore réalisé :

– ceux-ci doivent, à leurs frais, faire procéder, avant le 31 décembre 2012, au contrôle de leur installation autonome, ce qui représente un coût de l'ordre de 150 euros par contrôle ;

– ces mêmes citoyens, dans un second temps, devront financer le raccordement au réseau public de collecte et à la station d'épuration envisagée, une fois celle-ci réalisée.

(1) Saisie, par délégation, au fond de cet amendement.

(2) Cette date avait été fixée par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Aussi l'amendement à l'origine du présent article 28 *bis* instituait-il, par son **I**, un régime spécifique pour les installations autonomes des zones d'assainissement collectif encore dépourvues d'un réseau public de collecte, en portant le délai dans lequel les contrôles devaient être effectués au 31 décembre 2015 – soit trois années supplémentaires par rapport à l'existant – et en posant la condition selon laquelle cette obligation n'était effective que si la collectivité territoriale s'engageait à réaliser l'équipement public avant l'expiration de ce délai. Il procédait à cet effet à une modification du cinquième alinéa du III de l'article L. 2224-8 précité.

Par ailleurs, la première phrase du second alinéa du V de l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement prévoit aujourd'hui qu'une prime est versée par l'Agence de l'eau aux communes ou à leurs groupements au titre de leurs compétences en matière de contrôle ou d'entretien des installations d'assainissement non collectif.

Les auteurs de l'amendement s'étaient inquiétés de ce que les citoyens situés en zone d'assainissement collectif – à la suite de la transformation précitée de la zone correspondant à leur secteur d'habitation – puissent risquer de perdre le bénéfice des subventions attribuées jusque-là au titre du caractère non collectif des installations (dans l'attente de leur raccordement au réseau collectif).

Aussi, de manière à préciser que la prime de l'Agence de l'eau pouvait être versée aussi bien dans les zones d'assainissement non collectif que dans les zones d'assainissement dans lesquelles, en l'absence de raccordement effectif à un réseau collectif, les installations autonomes demeuraient en service, le **II** du présent article tendait à faire figurer expressément dans le V de l'article L. 213-10-3 la garantie selon laquelle « *dans les zones d'assainissement non collectif, ainsi que dans les zones d'assainissement collectif encore dépourvues d'un réseau public de collecte, une prime est versée aux communes ou à leurs groupements au titre de leurs compétences en matière de contrôle ou d'entretien des installations d'assainissement non collectif* ».

Le présent article permettait ainsi, selon l'expression retenue par les auteurs de l'amendement dans son exposé sommaire, de remédier à une forme de « *double peine* » infligée à un citoyen devant supporter le coût du contrôle sans pour autant bénéficier de subventions, du fait du positionnement de son habitation en zone d'assainissement collectif.

Lors de la séance publique au Sénat, le 12 décembre 2012, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, avait donné un avis défavorable à cet amendement – qui avait donc néanmoins été adopté – en se fondant sur les arguments suivants :

– l'échéance du 31 décembre 2012 pour la réalisation des contrôles de l'ensemble des installations d'assainissement non collectif s'impose à tous : « *le cas particulier et temporaire des installations d'assainissement non collectif*

situées en zone d'assainissement collectif, mais qui sont dans l'attente d'un raccordement prochain au réseau collectif, ne semble pas devoir appeler la mise en place d'un régime particulier, sauf à remettre en cause le principe d'égalité en créant un régime spécifique à certaines zones sans que cette spécificité soit appuyée sur un motif d'intérêt général » ;

– s'agissant de la précision apportée au régime de la prime versée aux collectivités au titre de leurs compétences en matière de contrôle et d'entretien des installations d'assainissement non collectif, l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement ne restreignant pas son application à la zone concernée, cette précision « *n'est (...) pas nécessaire* ».

*

* *

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous sommes défavorables à cet article.

La Commission rejette l'article 28 bis.

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

Cet article, supprimé par le Sénat en commission du Développement durable⁽¹⁾ à l'initiative de son rapporteur M. Rémy Pointereau, puis en commission des Lois⁽²⁾, visait à autoriser les établissements publics de coopération intercommunale à créer un service public industriel et commercial chargé de la gestion des eaux pluviales et de la prévention des inondations.

Il correspondait aux propositions n^{os} 86, 87 et 88 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

1. Le droit existant

Dans le droit existant tel qu'il est consacré par le code général des collectivités territoriales, alors que la distribution de l'eau potable et l'assainissement constituent des services publics locaux à caractère industriel et commercial, le service de collecte des eaux pluviales est un service public administratif, à la charge du budget général de la collectivité.

(1) Commission saisie au fond, par délégation, du présent article.

(2) Où M. Éric Doligé a lui-même également présenté un amendement de suppression de l'article.

Cette situation, avait indiqué l'auteur de la proposition de loi dans son exposé des motifs, n'est pas très opportune dans la mesure où la mise en place ou le renforcement des ouvrages de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations – que celles-ci proviennent d'une insuffisance de réseaux urbains, de crues de cours d'eau ou de submersion marine –, exige la programmation d'actions sur plusieurs années, ce qui nécessite l'établissement d'outils de financement dédiés et d'une programmation budgétaire distincte de celle du budget général des collectivités concernées.

2. Le dispositif proposé

Aussi le présent article tendait-il à convertir la gestion des eaux pluviales de service public administratif en service public industriel et commercial – la mission de ce service pouvant être étendue à la réalisation et à l'exploitation des ouvrages destinés à la prévention des inondations dues aux eaux de ruissellement.

Le dispositif qui était proposé peut être ainsi synthétisé :

– le **I** modifiait l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, donnant compétence à l'actuelle commission consultative des services publics locaux pour connaître de la mise en œuvre des missions des services de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations ;

– le **II** complétait l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales afin d'autoriser la prise en charge des dépenses du service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations par le budget général de la commune ;

– le **III** instituait le nouveau régime de service public industriel et commercial en créant à cet effet une nouvelle section dans le code général des collectivités territoriales, dédiée à la gestion des eaux pluviales et à la prévention des inondations, comprenant trois articles L. 2224-38 à L. 2224-40.

Aux termes de ce nouveau dispositif, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auraient été autorisés à créer un service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations, à caractère industriel et commercial. Ce service public aurait exercé de plein droit, en lieu et place des communes membres de l'établissement public, la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, par la réalisation d'ouvrages divers (destinés à la collecte ou au transport des eaux, à la prévention des inondations, etc.).

Ce service aurait eu notamment compétence pour délimiter les zones où devaient être prises toutes mesures nécessaires, notamment limiter l'imperméabilisation des sols ou assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement.

À l'occasion de la création du service public industriel et commercial, l'établissement public aurait pu instituer la taxe pour la collecte, le transport, le

stockage et le traitement des eaux pluviales, telle qu'elle est prévue aujourd'hui par le code général des collectivités territoriales.

Le dispositif proposé faisait par ailleurs obligation au président de l'organe délibérant de l'EPCI de présenter à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le service public de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations.

3. La suppression de cet article au Sénat

La commission du Développement durable du Sénat a supprimé cet article, à l'initiative de son rapporteur, en se fondant sur l'avis rendu par le Conseil d'État, en application de l'article 39 de la Constitution, sur la présente proposition de loi.

En particulier, la commission du Développement durable a insisté, dans son avis ⁽¹⁾, sur l'incertitude entourant l'équilibre financier de ce nouveau service public industriel et commercial, l'unique recette du service étant constituée de la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines. Par ailleurs, ce régime présenterait plusieurs lacunes, concernant notamment la définition du champ de compétences du nouveau service ainsi établi ⁽²⁾. La commission des Lois du Sénat a confirmé cette suppression.

La Commission maintient la suppression de l'article 29.

CHAPITRE II

Unification de la planification de la gestion des déchets

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

Cet article, qui prévoyait, conformément à la proposition n° 99 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, une procédure d'unification de la planification de la gestion des déchets, a été supprimé en séance publique au Sénat, à la suite de l'adoption – le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat ⁽³⁾ – d'un amendement de M. Jean-Pierre Michel et des membres du groupe Socialiste.

(1) Voir aussi l'avis de la commission du Développement durable (n° 25, octobre 2012, pp. 18-19).

(2) En particulier, l'établissement public de coopération intercommunale devrait être également compétent pour la délimitation des zones prévues pour l'implantation des installations destinées à la collecte, au stockage et au traitement des eaux pluviales et de ruissellement.

(3) Comme l'a précisé le rapporteur suppléant de la commission des Lois, M. Yves Détraigne, lors de la séance publique au Sénat, la commission du Développement durable avait émis un avis défavorable sur cet amendement de suppression ; cependant, après examen, la commission des Lois s'était, quant à elle, déclarée favorable à son adoption.

Les articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement prévoient aujourd'hui l'existence de trois plans distincts en matière de gestion des déchets : le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux ; le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux ; le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment.

Comme l'avait rappelé son auteur dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, le dispositif proposé tendait, « *dans un souci de simplification et de cohérence des mesures applicables en matière de déchets* », à substituer aux différents plans un plan unique régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets, dont une nouvelle rédaction de l'article L. 541-13 définissait le contenu et les modalités d'élaboration.

Aussi le **I** du présent article 30 énumérait-il à cet article les éléments devant obligatoirement ou facultativement être contenus dans ce plan (qu'il s'agisse d'établissement d'un état des lieux, de gestion, de prévention, de stockage, etc.), pour chaque type de déchets, en tenant compte notamment des évolutions démographiques et techniques.

Il précisait aussi les modalités de conception du plan régional, qui devait être établi en concertation avec une commission consultative d'élaboration et de suivi composée de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, de l'État ainsi que des organismes publics intéressés telle l'Agence régionale de santé.

Le **II** de cet article définissait les spécificités du régime qui aurait été applicable en Corse, cependant que le **III** précisait les modalités de mise en œuvre de cette procédure de fusion – procédure devant être parvenue à son terme dans un délai de trois années à compter de la promulgation de la loi issue de la présente proposition de loi.

La commission du Développement durable du Sénat s'était dite favorable à cette mesure, correspondant à des réflexions déjà engagées au Sénat ⁽¹⁾, et l'avait adoptée sous réserve de certaines adaptations intégrées au dispositif par voie d'amendements à l'initiative de son rapporteur.

Ces adaptations visaient notamment à ce que toutes les parties concernées soient effectivement associées à l'élaboration du nouveau plan régional unique de prévention et de gestion des déchets (par une réécriture de la composition de la commission consultative d'élaboration et de suivi détaillant les représentants des collectivités territoriales concernés) ainsi qu'à prévoir un ajustement de la disposition applicable pour la Corse.

(1) En particulier à l'occasion de la discussion, en 2009, du projet de loi qui allait devenir la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Cependant, en séance publique, le présent article a été supprimé à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Jean-Pierre Michel et des membres du groupe Socialiste.

Conformément aux explications apportées par Mme la sénatrice Michelle Meunier lors de la séance du 12 décembre 2012, « *sous couvert de simplification, cet article procède[rait] en fait à un transfert de compétences de l'échelon départemental à l'échelon régional sur la question des déchets* ».

Une telle mesure ne serait pas opportune à quelques mois de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de décentralisation qui aborderait de façon globale la question des compétences des différents échelons territoriaux.

Mme Meunier a par ailleurs relevé que les articles du code de l'environnement relatifs aux déchets avaient déjà été modifiés par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi « Grenelle II ») et qu'il serait « *incohérent (...) d'envoyer si tôt un signal brouillant de nouveau les cartes, la fusion des différents plans risquant de provoquer bien plus de désordre que de simplification* ».

La Commission maintient la suppression de l'article 30.

CHAPITRE III

Développement durable

Article 31

(art. L. 229-26 du code de l'environnement)

Plan climat-énergie territorial

Cet article vise à reporter au 31 décembre 2013 (au lieu du 31 décembre 2012) l'obligation faite aux collectivités territoriales d'élaborer un plan climat-énergie territorial (PECT).

En application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle II », les régions et la collectivité territoriale de Corse, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants avaient l'obligation d'adopter un plan climat-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2012.

Ce plan peut constituer le volet relatif au climat d'un projet territorial de développement durable, dit aussi « Agenda 21 local ». Il doit tenir compte du bilan des émissions de gaz à effet de serre.

Le PCET a pour objet la définition – dans le champ de compétences de chacune des collectivités territoriales concernées – des éléments suivants : des objectifs stratégiques et opérationnels en matière climatique et énergétique ; un programme d’actions à réaliser ; un dispositif de suivi et d’évaluation des résultats obtenus.

On dénombrerait aujourd’hui, selon les éléments présentés dans l’avis de la commission du Développement durable du Sénat ⁽¹⁾, 357 PCET.

L’exposé des motifs de la présente proposition des lois soulignait l’opportunité qu’il y aurait à donner la possibilité à une commune de confier à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre l’élaboration d’un tel plan, dans la mesure où celle-ci peut nécessiter des actions communes et concertées entre les différentes échelles de territoire, ainsi qu’une mutualisation des moyens de diverses collectivités.

Aussi le dispositif initial de la proposition de loi visait-il à compléter l’article L. 229-26 du code de l’environnement d’un nouvel alinéa permettant au conseil municipal d’une commune de plus de 50 000 habitants d’autoriser, le cas échéant, la métropole, la communauté urbaine, la communauté d’agglomération ou la communauté de communes dont elle était membre à élaborer un PCET intercommunal et à organiser les modalités de mise en œuvre de ce plan. Le contenu du PCET aurait porté à la fois sur les champs de compétence de l’intercommunalité et sur ceux de la commune concernée.

La commission du Développement durable avait salué ce dispositif au service de la « cohérence » et de l’« économie de moyens » afférentes à la réalisation des plans. Afin de lever une ambiguïté juridique, pointée notamment par le Conseil d’État, saisi de la proposition de loi en application de l’article 39 de la Constitution – se trouvait-on en présence d’un transfert de compétences ou d’une délégation de compétences ? –, elle avait adopté un amendement précisant le dispositif sur ce point, en privilégiant la seconde solution.

Par ailleurs, ce même amendement prévoyait de repousser au 31 décembre 2013 l’obligation d’établissement d’un PCET, au profit de l’ensemble des collectivités concernées aux termes de la rédaction actuelle de l’article L. 229-26 du code de l’environnement.

Lors de l’examen de cet amendement en commission des Lois du Sénat, au cours de sa réunion du 10 octobre 2012, à la suite d’une observation de M. Alain Richard selon laquelle il pouvait apparaître une contradiction entre la délégation de compétence par une commune et l’application du plan aux autres communes de l’EPCI, non systématiquement demandeuses d’une telle mutualisation, le président de la commission des Lois M. Jean-Pierre Sueur a jugé que cette procédure appelait « une réflexion complémentaire ».

(1) Commission saisie au fond, par délégation, du présent article.

En définitive, la commission des Lois du Sénat n'a retenu – au terme d'un vote par division sur l'amendement – que la disposition consistant à reporter d'une année l'échéance impartie pour la réalisation d'un PCET pour l'ensemble des collectivités, et c'est dans cette même rédaction que le Sénat a ensuite adopté l'ensemble de l'article en séance publique.

Votre rapporteur, compte tenu de l'expiration de l'échéance que constituait le 31 décembre 2012, insiste pour que, naturellement, le Parlement puisse désormais adopter définitivement au plus vite la présente mesure.

La Commission adopte l'article 31 sans modification.

TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES

CHAPITRE I^{ER}

Fonction publique territoriale

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

Cet article, qui a été supprimé en commission des Lois du Sénat à l'initiative de sa rapporteure, avait pour objet de permettre aux collectivités territoriales affiliées aux centres de gestion d'organiser elles-mêmes les concours d'accès aux cadres d'emplois de catégories A et B des trois filières sociale, médico-sociale et médico-technique.

Il correspondait à la proposition n° 179 du rapport de M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Ce dispositif, tel que présenté par l'auteur de la proposition de loi dans son exposé des motifs, était inspiré par le constat de besoins grandissants de main d'œuvre en matière d'aides à la personne dans les collectivités territoriales, pour lesquels les modalités actuelles du recrutement – dans le cadre des concours existants – se révèlent trop rigides : soumises à des délais contraints, les collectivités territoriales ne peuvent dans les faits attendre les résultats des concours et font alors appel à des agents contractuels.

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale réserve il est vrai aujourd'hui aux centres départementaux de gestion ⁽¹⁾ la compétence pour l'organisation des concours.

En outre, aucune procédure de recrutement sur titre n'est prévue, contrairement à la situation qui prévaut dans la fonction publique hospitalière, pour laquelle la loi du 9 janvier 1986 offre, comme alternative à l'organisation d'épreuves, la possibilité de sélection sur titres ou sur travaux ⁽²⁾.

Aussi le présent article visait-il à compléter l'article 23 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, relatif aux compétences des centres de gestion, d'un nouveau paragraphe offrant la possibilité aux collectivités et établissements publics territoriaux, selon les modalités définies par leurs statuts particuliers, d'organiser les concours d'accès aux cadres d'emplois des catégories A et B relevant des trois filières où les besoins en main-d'œuvre sont les plus manifestes, à savoir les filières sociale, médico-sociale et médico-technique – ainsi que la possibilité, en conséquence, d'établir les listes d'aptitude correspondantes.

La commission des Lois du Sénat a adopté, à l'initiative de sa rapporteure, un amendement de suppression de l'article, en avançant dans son rapport les principales motivations suivantes ⁽³⁾ :

– l'organisation d'un concours restant une tâche lourde et complexe, il n'est pas certain que les collectivités dotées de cette nouvelle compétence aient les moyens de la mettre en œuvre ;

– le principal recruteur dans les trois filières concernées (sociale, médico-sociale et médico-technique) reste le département, qui a déjà aujourd'hui compétence pour organiser ses propres concours ;

– on peut s'interroger sur l'« atomisation » des centres de concours qui résulterait de la mise en œuvre d'un tel dispositif, susceptible d'accroître la charge financière liée au recrutement dans la fonction publique territoriale ;

– il serait plus opportun de réfléchir à une amélioration des recrutements dans le cadre juridique actuel (compte tenu de la compétence des centres départementaux de gestion), à la suite des améliorations récentes en vue d'une plus grande mutualisation des moyens de ces centres au plan supra-régional ⁽⁴⁾, de

(1) *Les centres de gestion de la fonction publique territoriale, établissements publics locaux à caractère administratif, assurent, en lien avec les collectivités locales, la gestion des carrières de leurs fonctionnaires. Il existe en général un centre de gestion par département mais certains centres de gestion sont compétents pour plusieurs départements.*

(2) *Article 29 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.*

(3) *Voir aussi le rapport de la commission des Lois (n° 37), pp. 74-75.*

(4) *Les articles 109 à 113 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique comportent en effet plusieurs mesures destinées à favoriser la coordination entre les centres de gestion.*

manière à répondre de manière plus efficace à la demande des collectivités tout en réduisant les coûts correspondants.

La Commission maintient la suppression de l'article 32.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la santé publique

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

Cet article, qui a été supprimé par la commission des Lois du Sénat, à l'initiative de sa rapporteure, visait à instituer des structures uniques compétentes en matière de dépistage et de lutte contre les infections sexuellement transmissibles – les centres d'information, de dépistage et de diagnostic gratuits –, en lieu et place des deux réseaux habilités aujourd'hui à agir dans ce domaine.

Il correspondait aux propositions n^{os} 231 et 232 du rapport établi par M. Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

À la suite de la loi n^o 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en application de l'article L. 3121-1 du code de la santé publique, l'État a compétence pour définir une politique nationale cohérente pour ce qui concerne la lutte contre les infections sexuellement transmissibles (IST), en particulier la lutte contre le virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ainsi que pour assurer l'application homogène de cette politique sur l'ensemble du territoire.

En outre, les collectivités territoriales peuvent exercer des activités en cette matière, dans le cadre d'une convention conclue avec l'État.

Deux réseaux assurent aujourd'hui la mise en œuvre de cette politique :

– d'une part, conformément aux articles L. 3121-1 et L. 3121-2-1 du code de la santé publique, des centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDDIST), qui relèvent soit des collectivités territoriales à la suite d'une convention que celles-ci ont conclu avec l'État, soit d'établissements ou de centres de santé habilités par les agences régionales de santé (ARS) – et respectivement financés soit par la dotation générale de décentralisation, soit par le budget de l'État ;

– d'autre part, en application de l'article L. 3121-2 du code de la santé publique, des consultations de dépistage anonyme et gratuit (CDAG) du virus de

l'immunodéficience humaine et de l'hépatite, qui sont habilitées par les agences régionales de santé et financées par l'assurance maladie.

L'exposé des motifs de la proposition de loi montrait que la plupart des CIDDIST sont en pratique également des CDAG ⁽¹⁾, relevant que les structures concernées devaient gérer une double comptabilité et établir deux bilans d'activité, alors même qu'il s'agit en pratique des mêmes patients, du même personnel et des mêmes locaux. Il déplorait que cette organisation puisse conduire à « *une surestimation de l'activité* » dans la mesure où deux consultations peuvent être comptabilisées pour un même patient. Il plaidait pour un « *accroissement de l'efficacité* » de ce système par la réalisation d'une « *économie d'échelle* » destinée à faciliter « *le fonctionnement tant administratif que médical* » de ces structures, au moyen d'une fusion.

Aussi le **I** du présent article tendait-il à modifier les articles L. 3121-1, L. 3121-2 et L. 3121-2-1 du code de la santé publique, de manière à instituer une structure unique dans chaque département, le centre d'information, de dépistage et de diagnostic gratuit (CIDDG). Habilitée par le directeur général de l'agence régionale de santé, elle aurait été financée par l'assurance maladie. Elle aurait conclu avec l'agence un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

Ces nouveaux centres auraient repris les compétences des deux réseaux préexistants mais, en outre, leur auraient été attribuées des compétences nouvelles plus générales en matière de « *prévention des risques liés à la sexualité et [de] contraception* ».

Par ailleurs, la gratuité du service, telle que mise en œuvre aujourd'hui, aurait été conservée, mais non le principe de l'anonymat (la prise en charge anonyme restant possible, mais devant être expressément demandée par le patient).

Le **II** procédait, en conséquence, à des modifications pour coordination dans le code de la sécurité sociale.

Le **III** et le **IV** définissaient les modalités de la transition avec l'établissement d'un dispositif d'habilitation provisoire pour que les organismes relevant du droit actuel puissent temporairement poursuivre leur activité, ainsi qu'en prévoyant en conséquence une réfaction de la dotation globale de fonctionnement versée actuellement par l'État pour le financement des centres.

Aux termes du **V**, ce dispositif devait entrer en vigueur dans des délais brefs, puisque son applicabilité était prévue dès le 1^{er} janvier 2012.

(1) En 2007, on recensait ainsi en France 30 sites exerçant une activité de CIDDIST, 108 relevant d'une activité de CDAG et 244 assurant les deux activités à la fois.

La commission des Lois du Sénat a supprimé cet article pour plusieurs raisons, évoquées dans son rapport, que l'on peut synthétiser de la manière suivante :

– l'extension des compétences des centres réalisée à la faveur de la fusion laisse ouvertes plusieurs interrogations sur le périmètre exact de ces compétences et sur leur articulation avec celles d'autres structures déjà existantes, tels les plannings familiaux ;

– l'accroissement des charges de l'assurance-maladie résultant du nouveau dispositif devrait requérir un débat distinct, qui au demeurant prendrait place utilement dans le cadre de la discussion d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

– l'absence d'anonymat « *de plein droit* » pour la prise en charge des patients constitue une modification substantielle du dispositif existant, dont la commission « *doute de l'opportunité* » ;

– compte tenu des enjeux en présence, une réflexion autonome devrait être conduite sur le sujet de la fusion – d'autant que le ministère en charge de la santé aurait constitué un groupe de travail sur cette question.

La Commission maintient la suppression de l'article 33.

CHAPITRE III

Dispositions économiques

Article 34 (supprimé)

(art. L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales)

Activité des sociétés publiques locales

Cet article, issu de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. André Reichardt et plusieurs de ses collègues, contre l'avis de la commission des Lois et du Gouvernement, visait à étendre l'objet de l'activité des sociétés publiques locales (SPL) aux éléments de patrimoine qui sont situés hors de leur territoire⁽¹⁾. Il a été supprimé par votre Commission, contre l'avis de votre rapporteur.

En application de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

(1) Cet amendement a également conduit à l'insertion de la nouvelle division « Chapitre III » du titre V dans la présente proposition de loi.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement ou des opérations de construction ainsi que pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.

L'article précise que **ces sociétés exercent leurs activités exclusivement** pour le compte de leurs actionnaires et **sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.**

Comme l'avaient fait valoir les auteurs de l'amendement à l'appui de sa défense, le régime ainsi défini, en limitant l'activité de toute société publique locale aux seuls territoires de ses membres, peut s'avérer restrictive dans la mesure où des collectivités souhaitant mutualiser un service public – sans pour autant recourir à une structure *ad hoc* telle qu'une intercommunalité – ne pourront pas toujours recourir à une SPL pour le gérer.

Se fondant sur l'exemple de la Maison de l'Alsace à Paris, les auteurs de l'amendement avaient indiqué que les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui en sont propriétaires indivis, auraient l'intention de confier la gestion de cette structure à une SPL, en lieu et place de la société d'économie mixte locale actuelle.

Ce changement permettrait de « *conserver une gestion purement publique de cet outil de service public et garantirait aux deux départements, ainsi qu'aux autres collectivités locales alsaciennes qui souhaiteraient s'associer à ce projet, le contrôle de la structure gestionnaire* ». En l'état actuel du droit, recourir à un tel mode de gestion est cependant impossible.

Aussi l'amendement dont est issu le présent article tendait-il à **étendre l'activité des SPL à leur patrimoine situé hors de leur territoire.**

Les auteurs de l'amendement avaient souligné que cette modification ne serait pas de nature à fragiliser la sécurité juridique des SPL au regard de la réglementation européenne dite du « *in house* »⁽¹⁾, qui exige que toute SPL réalise l'essentiel de son activité avec les collectivités qui la détiennent – l'amendement ne « *remet[tant] nullement en cause la philosophie générale des SPL qui veut que ces sociétés réalisent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires, ce qui demeurera le cas* ».

(1) La consécration des contrats « *in house* » résulte d'un arrêt Teckal de la Cour de justice de l'Union européenne, en date du 18 novembre 1999. La CJUE, saisie d'un renvoi préjudiciel par une juridiction administrative italienne, avait considéré qu'un contrat public portant sur un marché de fournitures, conclu entre une collectivité locale et une structure publique locale instituée par cette collectivité, pouvait ne pas être soumis aux normes applicables en matière de marchés publics issues des directives européennes. En l'espèce, la collectivité territoriale concernée échappait aux règles de mise en concurrence – notamment à l'obligation d'un appel d'offre. La Cour avait dans le même temps caractérisé la relation « *in house* » au moyen de deux critères : d'une part, le fait que la collectivité exerce sur l'entité un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ; d'autre part, le fait que l'entité en question réalise l'essentiel de son activité avec la ou les personnes qui la détiennent.

Lors de la séance publique du 12 décembre 2012 au Sénat, M. Yves Détraigne, rapporteur suppléant de la commission des Lois, s'était cependant prononcé contre l'amendement, au motif qu'il ne serait « *pas opportun de prendre le risque de fragiliser, au regard du droit européen, les sociétés publiques locales qui connaissent un grand succès et se développent dans de nombreuses collectivités territoriales [et qu'il était] au contraire plus prudent de ne pas aller trop loin, pour ne pas remettre en cause la souplesse qu'elles apportent* ».

Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, à l'appui de l'avis défavorable du Gouvernement en raison des « problèmes juridiques » susceptibles de se poser, s'était interrogée sur le recours, dans cette espèce, à une structure associative, comme il en va pour la gestion de la maison de l'Aveyron – M. André Reichardt objectant que le droit local alsacien-mosellan exigerait pour ce faire la volonté de sept personnes, là où deux départements seulement sont concernés.

*

* *

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Nous sommes défavorables à cet article, car nous ne souhaitons pas étendre l'activité des sociétés publiques locales à leur patrimoine situé hors de leur territoire.

La Commission rejette l'article 34.

CHAPITRE IV

Dispositions relatives aux officiers d'état civil

Article 35

(art. 75 du code civil)

Articles du code civil dont la lecture doit être faite lors d'un mariage

Cet article, qui résulte de l'adoption, en séance publique au Sénat, d'un amendement de M. Hervé Maurey et des membres du groupe Union des démocrates et indépendants – avec l'avis favorable de la commission des Lois, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat –, vise à supprimer de la liste des articles du code civil dont lecture doit être faite à l'occasion d'un mariage l'article 220 concernant les dispositions relatives à la solidarité des époux au regard des contrats, et plus particulièrement des dettes, conclus par chacun d'entre eux ⁽¹⁾.

(1) Cet amendement a également conduit à l'insertion de la nouvelle division « Chapitre IV » du titre V dans la présente proposition de loi.

Aux termes du premier alinéa de l'article 75 du code civil, le jour désigné par les parties, l'officier de l'état civil, à la mairie, en présence d'au moins deux témoins, ou de quatre au plus, parents ou non des parties, doit faire lecture aux futurs époux des articles 212, 213, 214, alinéa 1^{er}, 215, alinéa 1^{er}, ainsi que des articles 220 et 371-1 du code civil.

***Les articles du code civil devant faire l'objet d'une lecture
par l'officier d'état civil lors d'un mariage***

Article 212

Les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours, assistance.

Article 213

Les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir.

Article 214, alinéa 1^{er}

Si les conventions matrimoniales ne règlent pas la contribution des époux aux charges du mariage, ils y contribuent à proportion de leurs facultés respectives.

Article 215, alinéa 1^{er}

Les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie.

Article 220

Chacun des époux a pouvoir pour passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants : toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement.

La solidarité n'a pas lieu, néanmoins, pour des dépenses manifestement excessives, eu égard au train de vie du ménage, à l'utilité ou à l'inutilité de l'opération, à la bonne ou mauvaise foi du tiers contractant.

Elle n'a pas lieu non plus, s'ils n'ont été conclus du consentement des deux époux, pour les achats à tempérament ni pour les emprunts à moins que ces derniers ne portent sur des sommes modestes nécessaires aux besoins de la vie courante.

Article 371-1

L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant.

Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.

Les auteurs de l'amendement, à l'appui de sa défense, ont rappelé que, plus de deux années après l'adoption de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, qui avait complété la liste des articles dont la lecture devait être faite lors du mariage en y ajoutant l'article 220 du code civil, les maires étaient « *de plus en plus nombreux à (...) déplorer* [cette obligation, dans la mesure où] *cet article long et fastidieux, au regard des autres*

dispositifs lus aux futurs époux, présent[ait] un caractère particulièrement rébarbatif et peu adapté à la cérémonie du mariage ».

Lors de la séance publique au Sénat le 12 décembre 2012, M. Yves Détraigne, rapporteur suppléant de la commission des Lois, avait justifié l'avis favorable de la commission à cet amendement par le fait qu'« *il n'est effectivement gère romantique de lire de telles dispositions au moment du mariage* » et Mme la ministre déléguée chargée de la décentralisation s'en était remise à la sagesse du Sénat.

L'amendement a donc été adopté, et la mention de l'article 220 du code civil supprimée de la liste des articles dont doit faire lecture l'officier d'état civil lors d'un mariage.

On observe que dans sa rédaction initiale, l'amendement comportait un second paragraphe prévoyant, en lieu et place de la lecture, une information des époux au cours de leur audition préalable par l'officier d'état civil, telle quelle est mentionnée à l'article 63 du même code. De manière alternative, les modalités d'information des futurs époux étaient aussi renvoyées à un décret, qui aurait pu, selon les auteurs de l'amendement, utilement préciser les éléments contenus dans le livret de famille, avec l'ajout de la mention du devoir de solidarité des époux au regard des dettes.

Ni le rapporteur suppléant de la commission des Lois, ni le Gouvernement ne s'étant montrés favorables à cette partie de l'amendement, elle avait été rejetée, à l'occasion d'un vote distinct, par division ⁽¹⁾.

La Commission adopte l'article 35 sans modification.

Titre de la proposition de loi

À la suite de l'adoption, en commission des Lois du Sénat, d'un amendement de sa rapporteure, la proposition de loi, initialement dénommée « *proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales* », a été finalement dédiée « *au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement* », dans la mesure où l'objectif du texte serait moins de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales que de renforcer leur contrôle, a fait valoir Mme Jacqueline Gourault ; par ailleurs, plusieurs dispositions relèvent plus de la

(1) *De la même manière, un sous-amendement à l'amendement de M. Hervé Maurey, présenté par Mme Virginie Klès, a été rejeté, qui tendait à permettre à l'officier d'état civil de ne pas lire les articles concernant les enfants en cas de circonstances exceptionnelles (telle l'imminence du décès d'un des futurs époux). Le rapporteur suppléant de la commission des Lois comme le Gouvernement s'y étaient montrés défavorables, rappelant que l'instruction générale relative à l'état civil du 11 mai 1999 envisageait déjà cette situation en rendant alors la lecture des articles du code civil facultative – aux termes de cette instruction, « en cas de mariage in extremis et de mariage posthume, l'officier de l'état civil s'abstient lors de la célébration de donner lecture des dispositions prévues à l'article 75 du code civil ».*

simplification du fonctionnement des collectivités territoriales que de la simplification des normes proprement dite.

Mme Françoise Descamps-Crosnier. Le groupe SRC s'abstient sur l'ensemble du texte.

*La Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement (n° 537), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code du sport</p> <p>Art. L. 131-16 et L. 131-14.- Cf. annexe</p>	<p>Proposition de loi relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement</p> <p>TITRE I^{ER}</p> <p>DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NORMES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</p> <p>Articles 1^{er} et 2</p> <p><i>(Supprimés)</i></p> <p>Article 2 bis (nouveau)</p> <p><i>Après le chapitre III du titre I^{er} du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un titre I^{er} bis ainsi rédigé :</i></p> <p>« Titre I^{er} bis</p> <p>« La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs</p> <p>« Chapitre unique</p> <p>« Art. L. 1211-6. – La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs rend un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs, élaborés dans les conditions prévues à l'article L. 131-16 du code du sport par les fédérations mentionnées à l'article L. 131-14 du même code.</p> <p>« La commission comprend, outre son président désigné par le ministre chargé des sports, des représentants des administrations compétentes de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements et du monde sportif. Les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements disposent de la moitié des sièges.</p>	<p>Proposition de loi relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement</p> <p>TITRE I^{ER}</p> <p>DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NORMES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</p> <p>Articles 1^{er} et 2</p> <p>Suppression maintenue</p> <p>Article 2 bis</p> <p>Supprimé</p> <p>(Amendement CL3)</p>

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

« L'avis de la commission est 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. La commission peut rejeter un projet de règlement si elle estime que l'impact financier est disproportionné par rapport aux objectifs poursuivis. Les fédérations compétentes disposent d'un délai de deux mois pour proposer un nouveau règlement en tenant compte de l'avis de la commission. »

Articles 3 et 4

(Supprimés)

Articles 3 et 4

Suppression maintenue

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 1211-4-1. – Réuni en formation restreinte, le Comité des finances locales est consulté sur les modalités d'évaluation et sur le montant de la compensation des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Cette formation, dénommée commission consultative sur l'évaluation des charges, est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales.

Pour chaque transfert de compétences, la commission consultative sur l'évaluation des charges réunit paritamment les représentants de l'Etat et de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert.

Lorsqu'elle est saisie d'un texte intéressant l'ensemble des catégories de collectivités territoriales, la commission est réunie en formation plénière.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 4 bis (nouveau)

Après le deuxième alinéa de l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elle émet un avis sur les mesures réglementaires prises pour l'application de l'article L. 1614-7. »

Article 4 bis

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

—

Art. L. 2121-24.— Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques en application des dispositions du titre Ier du livre V de la première partie et des articles L. 2251-1 à L. 2251-4, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Art. L. 2122-29.— Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département.

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

—

**TITRE II
FONCTIONNEMENT DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

CHAPITRE I^{ER}

Dématérialisation de la publication des actes et recueils administratifs

Article 5

I. — L'article L. 2121-24 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La publication au recueil des actes administratifs du dispositif des délibérations mentionnées au deuxième alinéa est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à disposition du public de manière permanente et gratuite. Un décret en Conseil d'État définit les catégories d'actes dont, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. »

II. — L'article L. 2122-29 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

—

**TITRE II
FONCTIONNEMENT DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

CHAPITRE I^{ER}

Dématérialisation de la publication des actes et recueils administratifs

Article 5

(Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre.</p> <p>Le conseil municipal émet des voeux sur tous les objets d'intérêt local.</p>	<p>« La publication au recueil des actes administratifs des arrêtés municipaux mentionnés au deuxième alinéa est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à disposition du public de manière permanente et gratuite. Un décret en Conseil d'État définit les catégories d'actes dont, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. »</p>	
<p><i>Art. L. 3131-3.</i>— Les actes réglementaires pris par les autorités départementales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>III. — L'article L. 3131-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p><i>Art. L. 4141-3.</i>— Les actes réglementaires pris par les autorités régionales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>« La publication au recueil des actes administratifs des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à disposition du public de manière permanente et gratuite. Un décret en Conseil d'État définit les catégories d'actes dont, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. »</p>	
	<p>IV. — L'article L. 4141-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>« La publication au recueil des actes administratifs des actes</p>	

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier. Elle peut l'être également, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sous forme électronique. La version électronique est mise à disposition du public de manière permanente et gratuite. Un décret en Conseil d'État définit les catégories d'actes dont, eu égard à leur nature, à leur portée et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. »

Article 6

I. – L'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° et 2° (*Supprimés*)

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier ou peut prendre la forme d'une publication électronique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu,

Art. L. 2131-1. – Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article 6

(*Sans modification*)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Art. L. 3131-1.— Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.</p>	<p>par extraits, à la mairie et un exemplaire papier des actes est mis à disposition du public. »</p>	
<p>Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>II. — L'article L. 3131-1 du même code est ainsi modifié :</p>	
<p>Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.</p>	<p>1° et 2° (<i>Supprimés</i>)</p>	
<p>La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.</p>	<p>3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Art. L. 4141-1.— Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans la région. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.</p>	<p>« La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier ou peut prendre la forme d'une publication électronique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Dans ce dernier cas, un exemplaire papier des actes est mis à disposition du public. »</p>	
<p>Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>III. — L'article L. 4141-1 du même code est ainsi modifié :</p>	
	<p>1° et 2° (<i>Supprimés</i>)</p>	

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Le président du conseil régional certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans la région peut être apportée par tous moyens. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La publication ou l'affichage des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier ou peut prendre la forme d'une publication électronique dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Dans ce dernier cas, un exemplaire papier des actes est mis à disposition du public. »

IV. – *(Supprimé).*

**CHAPITRE II
Dispositions financières, budgétaires
et comptables**

Article 7

L'article L. 5211-26 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

Art. L. 5211-26. – I. – Un décret ou, selon le cas, un arrêté met fin à l'exercice des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale dont la dissolution est demandée ou requise et, le cas échéant, au régime fiscal de cet établissement et à ses droits à percevoir les dotations de l'État. Ce décret ou, selon le cas, cet arrêté entraîne la mise en œuvre consécutive de l'article L. 5211-25-1. Lorsque les conditions de la liquidation sont réunies, la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale peut être prononcée, par le même décret ou arrêté selon le cas, dans les conditions prévues au III du présent article.

II. – En cas d'obstacle à la liquidation de l'établissement public,

1° À la première phrase du I, les mots : « demandée ou requise » sont remplacés par les mots : « demandée, requise ou de plein droit » ;

2° Le II est ainsi modifié :

**CHAPITRE II
Dispositions financières, budgétaires
et comptables**

Article 7

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

l'autorité administrative compétente sursoit à la dissolution, qui est prononcée dans un second décret ou arrêté selon le cas. L'établissement public conserve alors sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa dissolution. Le président de l'établissement public rend compte, tous les trois mois, de l'état d'avancement des opérations de liquidation à l'autorité administrative compétente.

Les budgets et les comptes administratifs de l'établissement public en cours de liquidation sont soumis aux articles L. 1612-1 à L. 1612-20. En cas d'absence d'adoption du compte administratif au 30 juin de l'année suivant celle où la fin de l'exercice des compétences a été prononcée, le représentant de l'État dans le département arrête les comptes à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes.

Lorsque la trésorerie disponible de l'établissement public est insuffisante pour couvrir l'ensemble des charges liées à la dissolution, son assemblée délibérante prévoit, par délibération, la répartition entre les membres des contributions budgétaires. Ces contributions constituent des dépenses obligatoires.

À la demande du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou s'il constate, au vu des comptes rendus d'avancement prévus au premier alinéa du présent II, que les conditions de la liquidation sont réunies, l'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public dans les conditions prévues au III.

a) Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque la trésorerie disponible de l'établissement public est insuffisante pour couvrir l'ensemble des charges liées à la dissolution, son assemblée délibérante adopte avant le 31 mars, ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, de l'année où l'établissement public est liquidé, un budget de l'exercice de liquidation qui prévoit la répartition entre les membres des contributions budgétaires. Ces contributions constituent des dépenses obligatoires. » ;

b) Après la troisième phrase du dernier alinéa, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Au plus tard au 30 juin de l'année suivant celle où elle a prononcé la fin de l'exercice des compétences, l'autorité administrative compétente nomme, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, un liquidateur chargé, sous réserve du droit des tiers, d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs. La mission du liquidateur, d'une durée initiale d'une année, peut être prolongée pour une même période jusqu'au terme de la liquidation. Dès sa nomination, le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable de l'établissement public de coopération intercommunale en lieu et place du président de ce dernier. Après l'arrêt des comptes par le représentant de l'État dans le département dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent II, le liquidateur détermine la répartition de l'actif et du passif dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-25-1.

« En l'absence d'adoption du budget par l'organe délibérant de l'établissement public avant le 31 mars, ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, de l'année où l'établissement public est liquidé, le préfet, après mise en demeure et par dérogation à l'article L. 1612-2, règle le budget sur la base du projet élaboré par le liquidateur et le rend exécutoire. Les budgets supplémentaires afférents au même exercice ne sont pas soumis à l'obligation de transmission à la chambre régionale des comptes prévue à l'article L. 1612-9. » ;

c) La dernière phrase du dernier alinéa est complétée par les mots : « et établit, en lieu et place de l'organe délibérant de l'établissement, le compte administratif du dernier exercice de liquidation qui est arrêté par le préfet » ;

3° Le premier alinéa du III est ainsi rédigé :

III. – L'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale par arrêté ou décret et constate, sous réserve des droits des tiers, la répartition entre les membres de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au dernier compte administratif de l'établissement public de coopération intercommunale dissous.

« III. – L'autorité administrative compétente prononce la dissolution de l'établissement public de coopération intercommunale par arrêté ou décret et constate, sous réserve des droits des tiers, la répartition entre les membres de l'ensemble de l'actif et du passif au vu du dernier compte administratif de l'établissement public de coopération intercommunale dissous voté par l'organe délibérant ou arrêté par le préfet dans les conditions prévues au II. »

Dispositions en vigueur

—

Les membres de l'établissement public de coopération intercommunale dissous corrigent leurs résultats de la reprise des résultats de l'établissement dissous, par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté ou au décret de dissolution.

Art. L. 1612-9.— Cf. annexe.

Art. L. 2122-22.— Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :

1° D'arrêter et modifier l'affectation des propriétés communales utilisées par les services publics municipaux ;

2° De fixer, dans les limites déterminées par le conseil municipal, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ;

3° De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ;

5° De décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans ;

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

—

Texte adopté par la Commission

—

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>6° De passer les contrats d'assurance ainsi que d'accepter les indemnités de sinistre y afférentes ;</p>	<p>Article 8</p>	<p>Article 8</p>
<p>7° De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux ;</p>	<p>Au 7° de l'article L. 2122-22, au 8° de l'article L. 3211-2 et au 7° de l'article L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « créer », sont insérés les mots : « , modifier ou supprimer ».</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>8° De prononcer la délivrance et la reprise des concessions dans les cimetières ;</p>		
<p>9° D'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;</p>		
<p>10° De décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 € ;</p>		
<p>11° De fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts ;</p>		
<p>12° De fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux (domaines), le montant des offres de la commune à notifier aux expropriés et de répondre à leurs demandes ;</p>		
<p>13° De décider de la création de classes dans les établissements d'enseignement ;</p>		
<p>14° De fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;</p>		
<p>15° D'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, que la commune en soit titulaire ou délégataire, de déléguer l'exercice de ces droits à l'occasion de l'aliénation d'un bien selon les dispositions prévues au premier alinéa de l'article L. 213-3 de ce même code dans les conditions que fixe le conseil municipal ;</p>		

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal ;

17° De régler les conséquences dommageables des accidents dans lesquels sont impliqués des véhicules municipaux dans la limite fixée par le conseil municipal ;

18° De donner, en application de l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme, l'avis de la commune préalablement aux opérations menées par un établissement public foncier local ;

19° De signer la convention prévue par le quatrième alinéa de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme précisant les conditions dans lesquelles un constructeur participe au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté et de signer la convention prévue par le troisième alinéa de l'article L. 332-11-2 du même code précisant les conditions dans lesquelles un propriétaire peut verser la participation pour voirie et réseaux ;

20° De réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil municipal ;

21° D'exercer, au nom de la commune et dans les conditions fixées par le conseil municipal, le droit de préemption défini par l'article L. 214-1 du code de l'urbanisme ;

22° D'exercer au nom de la commune le droit de priorité défini aux articles L. 240-1 à L. 240-3 du code de l'urbanisme ;

23° De prendre les décisions mentionnées aux articles L. 523-4 et L. 523-5 du code du patrimoine relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la commune.

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

24° D'autoriser, au nom de la commune, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre.

Art. L. 3211-2.— Le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15.

Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil général peut également déléguer à son président le pouvoir :

.....

8° De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité ;

.....

Art. L. 4221-5.— Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15.

Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil régional peut également déléguer à son président le pouvoir :

.....

7° De créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité ;

.....

Art. L. 2121-31.— Le conseil municipal arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire.

Il entend, débat et arrête les comptes de gestion des receveurs sauf règlement définitif.

Article 9

I. — L'article L. 2121-31 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En l'absence de transmission des comptes de gestion par le conseil

Article 9

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Art. L. 2131-1.– Cf. supra. art. 6

Art. L. 3312-5.– Le président du conseil général présente annuellement le compte administratif au conseil général, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres.

Dans ce cas, le président du conseil général peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote.

Un état récapitulatif des subventions attribuées au profit de chaque commune au cours de l'exercice est annexé au compte administratif du département. Il précise, pour chaque commune, la liste et l'objet des subventions, leur montant total et le rapport entre ce montant et la population de la commune.

Le compte administratif est adopté par le conseil général.

Préalablement, le conseil général arrête le compte de gestion de l'exercice clos.

Art. L. 3131-1.– Cf. supra. art. 6

Art. L. 4321-8.– Le président du conseil régional présente annuellement

municipal en annexe des délibérations qui les arrêtent, suivant les modalités prévues à l'article L. 2131-1, les comptes de gestion sont transmis par voie électronique, sur la demande du maire, au représentant de l'État dans le département, par le directeur départemental ou régional des finances publiques. »

II. – L'article L. 3312-5 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En l'absence de transmission des comptes de gestion par le conseil général en annexe des délibérations qui les arrêtent, suivant les modalités prévues à l'article L. 3131-1, les comptes de gestion sont transmis par voie électronique, sur la demande du président du conseil général, au représentant de l'État dans le département, par le directeur départemental ou régional des finances publiques. »

III. – L'article L. 4312-8 du même code est complété par un alinéa

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>le compte administratif au conseil régional, qui en débat sous la présidence de l'un de ses membres.</p>	<p>ainsi rédigé :</p>	
<p>Le président du conseil régional peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion. Il doit se retirer au moment du vote.</p>		
<p>Le compte administratif est adopté par le conseil régional.</p>		
<p>Préalablement, le conseil régional arrête le compte de gestion de l'exercice clos.</p>	<p>« En l'absence de transmission des comptes de gestion par le conseil régional en annexe des délibérations qui les arrêtent, suivant les modalités prévues à l'article L. 4141-1, les comptes de gestion sont transmis par voie électronique, sur la demande du président du conseil régional, au représentant de l'État dans le département, par le directeur régional des finances publiques. »</p>	
<p><i>Art. L. 4141-1.– Cf. supra. art. 6</i></p>		
<p><i>Art. L. 2122-22.– Cf. supra. art. 8</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p><i>I. – L'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales est complété par un 25° ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« 25° D'admettre en non-valeur les titres de recettes, présentés par le comptable public, fondant chacun une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret ; »</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 10</p> <p style="text-align: center;">Supprimé</p>
<p><i>Art. L. 3211-2.– Le conseil général peut déléguer une partie de ses attributions à la commission permanente, à l'exception de celles visées aux articles L. 3312-1 et L. 1612-12 à L. 1612-15.</i></p>	<p><i>II. – Après le 15° de l'article L. 3211-2 du même code, il est inséré un 16° ainsi rédigé :</i></p>	
<p>Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil général peut également déléguer à son président le pouvoir :</p>		
<p>.....</p>		

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

15° D'autoriser, au nom du département, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont il est membre.

« 16° D'admettre en non-valeur les titres de recettes, présentés par le comptable public, fondant chacun une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret. »

Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de ces délégations.

III. – Après le 12° de l'article L. 4221-5 du même code, il est inséré un 13° ainsi rédigé :

Art. L. 4221-5. – Le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions à sa commission permanente, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures de même nature que celles visées à l'article L. 1612-15.

Dans les limites qu'il aura fixées, le conseil régional peut également déléguer à son président le pouvoir

« 13° D'admettre en non-valeur les titres de recettes, présentés par le comptable public, fondant chacun une créance irrécouvrable d'un montant inférieur à un seuil fixé par décret. »

12° D'autoriser, au nom de la région, le renouvellement de l'adhésion aux associations dont elle est membre.

Le président informe le conseil des actes pris dans le cadre de ces délégations.

Code de la route

Article 10 bis (nouveau)

Article 10 bis

Art. L. 221-2. – I. – Le fait de conduire un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Toutefois, les conducteurs des véhicules et appareils agricoles ou

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

forestiers attachés à une exploitation agricole ou forestière, à une entreprise de travaux agricoles ou à une coopérative d'utilisation de matériel agricole sont autorisés à conduire ces véhicules ou appareils pendant la durée de leur activité agricole ou forestière sans être titulaires du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré dès lors qu'ils sont âgés d'au moins seize ans, sauf exceptions prévues par décret en Conseil d'État.

Les conducteurs des véhicules et appareils agricoles ou forestiers, attachés à une exploitation agricole ou forestière, à une entreprise de travaux agricoles ou à une coopérative d'utilisation de matériel agricole sont autorisés à conduire ces véhicules ou appareils après la cessation de leur activité agricole ou forestière dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire prévu pour les véhicules ayant un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes affectés au transport de personnes et comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ou affectés au transport de marchandises, ainsi que les véhicules qui peuvent être assimilés aux véhicules précédents.

Les employés municipaux et les affouagistes sont également autorisés à conduire ces véhicules ou appareils dès lors qu'ils sont titulaires du permis de conduire prévu pour les véhicules ayant un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes affectés au transport de personnes et comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ou affectés au transport de marchandises, ainsi que les véhicules qui peuvent être assimilés aux véhicules précédents.

Le fait de conduire un véhicule ou un ensemble de véhicules mentionnés au deuxième alinéa sans respecter les conditions d'âge prévues au même alinéa est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

Au quatrième alinéa du I de l'article L. 221-2 du code de la route, les mots : « employés municipaux » sont remplacés par les mots : « agents de la fonction publique territoriale, quel que soit leur statut, ».

(Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>CHAPITRE III Simplification du fonctionnement des assemblées locales</p>	<p>CHAPITRE III Simplification du fonctionnement des assemblées locales</p>
<p><i>Art. L. 2122-22.– Cf. supra. art. 8</i></p>	<p>Article 11</p> <p>L'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales est complété par un 26° ainsi rédigé :</p> <p>« 26° De demander auprès de l'État ou d'autres collectivités territoriales, dans les conditions fixées par le conseil municipal, l'attribution de subvention. »</p>	<p>Article 11</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 3121-19.– Cf. annexe</i></p>	<p>Article 12</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Après l'article L. 3121-19, il est inséré un article L. 3121-19-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 3121-19-1.</i> – Les rapports sur chacune des affaires qui doivent être soumises à la commission permanente sont transmis huit jours au moins avant sa réunion dans les conditions prévues à l'article L. 3121-19. » ;</p>	<p>Article 12</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 4132-18.– Cf. annexe</i></p>	<p>2° Après l'article L. 4132-18, il est inséré un article L. 4132-18-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 4132-18-1.</i> – Les rapports sur chacune des affaires qui doivent être soumises à la commission permanente sont transmis huit jours au moins avant sa réunion dans les conditions prévues à l'article L. 4132-18. »</p>	<p>Article 13</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
	<p>Article 13</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 2121-8.</i>— Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation.</p>	<p>1° Le premier alinéa de l'article L. 2121-8 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	
<p>Le règlement intérieur peut être déféré au tribunal administratif.</p>	<p>« Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement. » ;</p>	
<p><i>Art. L. 2541-5.</i>— Le conseil municipal fixe son règlement intérieur.</p>	<p>1° <i>bis (nouveau)</i> L'article L. 2541-5 est ainsi rédigé :</p>	
<p>Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.</p>	<p>« <i>Art. L. 2541-5.</i> — Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal établit son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation. » ;</p>	
<p><i>Art. L. 3121-8.</i>— Le conseil général établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son renouvellement. Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.</p>	<p>2° L'article L. 3121-8 est ainsi rédigé :</p>	
	<p>« <i>Art. L. 3121-8.</i> — Le conseil général établit son règlement intérieur dans les trois mois qui suivent son renouvellement. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à ce que le conseil général ait établi son nouveau règlement. Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif. » ;</p>	
<p><i>Art. L. 4132-6.</i>— Le conseil régional établit son règlement intérieur dans le mois qui suit son renouvellement. Le règlement intérieur peut être déféré devant le tribunal administratif.</p>	<p>3° La première phrase de l'article L. 4132-6 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p>	
	<p>« Le conseil régional établit son règlement intérieur dans les trois mois qui suivent son renouvellement. Le règlement intérieur précédemment adopté continue à s'appliquer jusqu'à l'établissement du nouveau règlement. »</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 1411-5.</i>— Après décision sur le principe de la délégation, il est procédé à une publicité et à un recueil d'offres dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 1411-1.</p>	<p>CHAPITRE IV Dispositions relatives à la commande publique</p>	<p>CHAPITRE IV Dispositions relatives à la commande publique</p>
<p>Les plis contenant les offres sont ouverts par une commission composée :</p>	<p>Article 14</p>	<p>Article 14</p>
<p><i>a)</i> Lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ;</p>	<p>Après le cinquième alinéa de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>b)</i> Lorsqu'il s'agit d'une commune de moins de 3 500 habitants, par le maire ou son représentant, président, et par trois membres du conseil municipal élus par le conseil à la représentation proportionnelle au plus fort reste.</p>	<p>« Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents.</p>	
<p>Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui de membres titulaires.</p>	<p>« Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée. Elle se réunit alors valablement sans condition de quorum. »</p>	
<p>Le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence siègent également à la commission avec voix consultative.</p>		

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Peuvent participer à la commission, avec voix consultative, un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public.

Au vu de l'avis de la commission, l'autorité habilitée à signer la convention engage librement toute discussion utile avec une ou des entreprises ayant présenté une offre. Elle saisit l'assemblée délibérante du choix de l'entreprise auquel elle a procédé. Elle lui transmet le rapport de la commission présentant notamment la liste des entreprises admises à présenter une offre et l'analyse des propositions de celles-ci, ainsi que les motifs du choix de la candidate et l'économie générale du contrat.

Art. L. 1411-14. – Les dispositions de l'article L. 1411-13 s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5711-1, qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte.

Article 15

L'article L. 1411-14 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au second alinéa, les mots : « et les mairies des communes membres » sont remplacés par les mots : « public administratif, » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une demande de consultation est présentée à la mairie de l'une des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte mentionnés au premier alinéa, celui-ci transmet, sans délai, les documents à la commune concernée, qui les met à la disposition du demandeur. Cette

Article 15

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

transmission peut se faire par voie électronique. »

Article 16

Les articles L. 2122-21-1, L. 3221-11-1 et L. 4231-8-1 du code général des collectivités territoriales sont ainsi modifiés :

1° La première phrase est ainsi modifiée :

a) Après les mots : « un marché », sont insérés les mots : « ou un accord-cadre » ;

b) Sont ajoutés les mots : « ou de cet accord-cadre » ;

2° La seconde phrase est complétée par les mots : « ou de l'accord-cadre ».

Article 16

(Sans modification)

Art. L. 2122-21-1.— Lorsqu'il n'est pas fait application du 4° de l'article L. 2122-22, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

Art. L. 3221-11-1.— Lorsqu'il n'est pas fait application de l'article L. 3221-11, la délibération du conseil général ou de la commission permanente chargeant le président du conseil général de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.

Art. L. 4231-8-1.— Lorsqu'il n'est pas fait application de l'article L. 4231-8, la délibération du conseil régional ou de la commission permanente chargeant le président du conseil régional de souscrire un marché déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché. Elle comporte alors obligatoirement la définition de

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE V Simplification des procédures</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p>Au premier alinéa de l'article L. 2243-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , à la demande du conseil municipal, » sont supprimés.</p>	<p style="text-align: center;">CHAPITRE V Simplification des procédures</p> <p style="text-align: center;">Article 17</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p>La procédure de déclaration en état d'abandon manifeste ne peut être mise en oeuvre qu'à l'intérieur du périmètre d'agglomération de la commune.</p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p><i>I. – Le code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° L'article L. 123-4 est ainsi rédigé :</i></p>	<p style="text-align: center;">Article 18</p> <p style="text-align: center;">Supprimé</p>
<p>Code de l'action sociale et des familles</p> <p><i>Art. L. 123-4.</i> – Un centre d'action sociale exerce, dans chaque commune ou chaque groupement de communes constitué en établissement public de coopération intercommunale, les attributions qui leur sont dévolues par le présent chapitre.</p>	<p>« Art. L. 123-4. – <i>I.</i> – Un centre communal d'action sociale est créé dans toute commune de plus de 1 500 habitants. Il peut être créé dans toute commune de moins de 1 500 habitants.</p>	
<p>Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire.</p>	<p>« <i>Le centre communal d'action sociale exerce les attributions dévolues par le présent chapitre ainsi que celles dévolues par la loi.</i></p> <p>« <i>Il peut être dissous par délibération du conseil municipal dans les communes de moins de 1 500 habitants.</i></p> <p>« <i>II.</i> – Lorsque son centre communal d'action sociale a été dissous dans les conditions prévues par le</p>	

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Art. L. 262-15 et L. 264-4.-
Cf. annexe

présent article ou lorsqu'elle n'a pas créé de centre communal d'action sociale, une commune peut :

« 1° Soit exercer directement les attributions mentionnées au présent chapitre ainsi que celles prévues aux articles L. 262-15 et L. 264-4 ;

« 2° Soit transférer tout ou partie de ces attributions au centre intercommunal d'action sociale dans les conditions prévues à l'article L. 123-4-1.

« III. – Le statut des centres communaux d'action sociale de Paris, de Lyon et de Marseille est fixé par voie réglementaire. » ;

2° Après l'article L. 123-4, il est inséré un article L. 123-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-4-1. – I. – Chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut créer un centre intercommunal d'action sociale.

« II. – Lorsqu'un centre intercommunal d'action sociale a été créé, les compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire lui sont transférées de plein droit.

« Tout ou partie des compétences des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui ne relèvent pas de l'action sociale d'intérêt communautaire peuvent être transférées au centre intercommunal d'action sociale. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et du ou des conseils municipaux, dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement public de

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 5211-4-1.– Cf. annexe

*Art. L. 1321-1 à L. 1321-5.–
Cf. annexe*

Code de l'action sociale et des familles

Art. L. 123-5.– Le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées. Il peut intervenir sous forme de prestations remboursables ou non remboursables.

coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Le transfert au centre intercommunal d'action sociale de l'ensemble des compétences exercées par un centre communal d'action sociale d'une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale entraîne la dissolution de plein droit du centre communal d'action sociale.

« Le service ou la partie de service des centres communaux d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre chargé de la mise en œuvre des attributions d'action sociale d'intérêt communautaire en application des alinéas précédents sont transférés au centre intercommunal d'action sociale. Ce transfert s'effectue dans les conditions prévues au I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

« Le transfert des biens appartenant aux centres communaux d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et nécessaires à la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale s'effectue dans les conditions prévues aux articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du même code.

« III. – Le centre intercommunal d'action sociale peut être dissous par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ses attributions sont alors directement exercées par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf si une commune s'y oppose par délibération motivée. Dans ce cas, les compétences du centre intercommunal d'action sociale sont exercées par la commune elle-même ou par le centre communal d'action sociale. » ;

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale dans les conditions fixées par voie réglementaire. Il transmet les demandes dont l'instruction incombe à une autre autorité. L'établissement du dossier et sa transmission constituent une obligation, indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la demande.

Le centre communal d'action sociale peut créer et gérer en services non personnalisés les établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés à l'article L. 312-1.

Le centre communal d'action sociale peut, le cas échéant, exercer les compétences que le département a confiées à la commune dans les conditions prévues par l'article L. 121-6.

Un établissement public de coopération intercommunale peut créer un centre intercommunal d'action sociale pour exercer la compétence action sociale d'intérêt communautaire qui lui a été transférée.

Les compétences exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale qui relèvent de l'action sociale d'intérêt communautaire mentionnée au précédent alinéa sont transférées de plein droit au centre intercommunal d'action sociale, lorsqu'il a été créé.

Tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale. Ce transfert est décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux, se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale, et à l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées.

3° Les cinquième à dernier alinéas de l'article L. 123-5 sont supprimés ;

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Le transfert du service ou de la partie de service des centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de la mise en oeuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale en application des deux alinéas précédents s'effectue dans les conditions prévues par le I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Le transfert des biens, appartenant aux centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, et nécessaires à la mise en oeuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale, s'effectue dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 à L. 1321-5 du code général des collectivités territoriales.

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 2113-13. – La création d'une commune associée entraîne de plein droit :

1° L'institution d'un maire délégué ;

2° La création d'une annexe de la mairie dans laquelle sont notamment établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune associée ;

3° La création d'une section du centre d'action sociale dotée de la personnalité juridique à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune et dont les conditions de fonctionnement sont fixées par décret.

Art. L. 5214-16. –

4° (Supprimé)

II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 3° de l'article L. 2113-13, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, est ainsi rédigé :

« 3° Elle peut entraîner la création d'une section du centre d'action sociale dotée de la personnalité juridique à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune et dont les conditions de fonctionnement sont fixées par décret. » ;

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

.....
Lorsque la communauté de communes exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles ;

.....
2° Au dernier alinéa du II de l'article L. 5214-16, à l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5216-5, au 5° du II de l'article L. 5842-22 et au 4° du II de l'article L. 5842-28, la référence : « L. 123-5 » est remplacée par la référence : « L. 123-4-1 ».

.....
Art. L. 5216-5.—

.....
Lorsque la communauté d'agglomération exerce la compétence action sociale d'intérêt communautaire, elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un centre intercommunal d'action sociale constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles.

.....
Art. L. 5842-22.

.....
5° Au huitième alinéa du II, les mots : « constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles » sont supprimés ;

.....
Art. L. 5842-28.—

.....
4° Au deuxième alinéa du 6° du II, les mots : " constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles " sont supprimés.

.....

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

**TITRE III
URBANISME ET AMÉNAGEMENT**

**CHAPITRE I^{ER}
Urbanisme**

Article 19

Après l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, il est rétabli un article L. 300-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 300-3. – I. – L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention de mandat passée avec toute personne publique ou privée, et dans les conditions prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, lui confier le soin de faire procéder en leur nom et pour leur compte soit :*

« 1° À la réalisation d'études, notamment d'études préalables nécessaires à une opération d'aménagement ;

« 2° À la réalisation de travaux et à la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

« 3° À l'achat et à la revente de biens fonciers ou immobiliers dans le respect des dispositions de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

« Le mandat fait l'objet d'une convention écrite entre le mandant et le mandataire qui est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat.

**TITRE III
URBANISME ET AMÉNAGEMENT**

**CHAPITRE I^{ER}
Urbanisme**

Article 19

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

« II. – La convention de mandat détermine :

« 1° L'objet du contrat ;

« 2° Les conditions techniques, administratives et financières de la réalisation des prestations ou travaux du mandataire ;

« 3° Les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou leurs établissements publics exerce un contrôle des prestations d'études ou un contrôle technique des travaux ou assure la direction technique des travaux et procède à la réception des ouvrages ou bâtiments ;

« 4° Le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité territoriale ou leurs établissements publics met à la disposition de la personne publique ou privée désignée par la convention de mandat les fonds nécessaires ou procède au remboursement des dépenses exposées par lui. Dans ce dernier cas, la convention de mandat précise, s'il y a lieu, les garanties exigées. »

Articles 20 et 21

(Supprimés)

Article 22

Après le douzième alinéa du I de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

**Code de la construction et de
l'habitation**

Art. L. 271-4.- I.- En cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, est annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente. En cas de vente publique, le dossier de diagnostic technique est annexé au cahier des charges.

Le dossier de diagnostic technique comprend, dans les conditions définies par les dispositions qui les régissent, les documents suivants :

Articles 20 et 21

Suppression maintenue

Article 22

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

1° Le constat de risque d'exposition au plomb prévu aux articles L. 1334-5 et L. 1334-6 du code de la santé publique ;

2° L'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante prévu à l'article L. 1334-13 du même code ;

3° L'état relatif à la présence de termites dans le bâtiment prévu à l'article L. 133-6 du présent code ;

4° L'état de l'installation intérieure de gaz prévu à l'article L. 134-6 du présent code ;

5° Dans les zones mentionnées au I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, l'état des risques naturels et technologiques prévu au deuxième alinéa du I du même article ;

6° Le diagnostic de performance énergétique prévu à l'article L. 134-1 du présent code ;

7° L'état de l'installation intérieure d'électricité prévu à l'article L. 134-7 ;

8° Le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif mentionné à l'article L. 1331-11-1 du code de la santé publique.

Les documents mentionnés aux 1°, 4° et 7° ne sont requis que pour les immeubles ou parties d'immeuble à usage d'habitation.

Le document mentionné au 6° n'est pas requis en cas de vente d'un immeuble à construire visée à l'article L. 261-1.

« Les documents mentionnés aux 4°, 6° et 7° ne sont pas requis lorsque l'immeuble ou la partie d'immeuble acheté est voué à la destruction. L'acquéreur remet au vendeur une déclaration sur l'honneur attestant son intention de détruire l'immeuble acheté. »

Dispositions en vigueur

—

Lorsque les locaux faisant l'objet de la vente sont soumis aux dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ou appartiennent à des personnes titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux ou à des titulaires de parts donnant droit ou non à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, le document mentionné au 1° porte exclusivement sur la partie privative de l'immeuble affectée au logement et les documents mentionnés au 3°, 4° et 7° sur la partie privative du lot.

II.— En l'absence, lors de la signature de l'acte authentique de vente, d'un des documents mentionnés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 7° et 8° du I en cours de validité, le vendeur ne peut pas s'exonérer de la garantie des vices cachés correspondante.

En l'absence, lors de la signature de l'acte authentique de vente, du document mentionné au 5° du I, l'acquéreur peut poursuivre la résolution du contrat ou demander au juge une diminution du prix.

En cas de non-conformité de l'installation d'assainissement non collectif lors de la signature de l'acte authentique de vente, l'acquéreur fait procéder aux travaux de mise en conformité dans un délai d'un an après l'acte de vente.

L'acquéreur ne peut se prévaloir à l'encontre du propriétaire des informations contenues dans le diagnostic de performance énergétique qui n'a qu'une valeur informative.

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

—

Articles 23 et 24

(Supprimés)

Texte adopté par la Commission

—

Articles 23 et 24

Suppression maintenue

Dispositions en vigueur

—

Code de l'urbanisme

Art. L. 332-11-3.— Cf. annexe

L. 332-12 —

c) Une participation forfaitaire représentative de la participation prévue à l'article L. 332-9 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 ou à l'article L. 332-11-3 et des contributions énumérées aux b et d du 2° et du 3° de l'article L. 332-6-1. Cette participation forfaitaire ne peut être exigée dans les secteurs de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale où il est fait application de l'article L. 331-15 ;

.

Art. L. 442-9.— Sauf autorisation administrative particulière, les offices et sociétés d'habitations à loyer modéré ne peuvent mettre leurs immeubles en gérance.

Lorsque l'autorisation est accordée pour confier la gérance d'un ou plusieurs immeubles à un autre

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

—

Article 25

I. — Après l'article L. 332-11-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 332-11-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 332-11-5.* — Avant la conclusion de la convention visée à l'article L. 332-11-3, les personnes ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire ou d'aménager peuvent demander à ce que leur projet d'aménagement ou de construction fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme. »

II. — À la première phrase du c de l'article L. 332-12 du même code, la référence : « ou à l'article L. 332-11-3 » est supprimée.

Article 25 bis (nouveau)

Après le premier alinéa de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement ne peuvent supplanter les règles d'un plan local d'urbanisme en vigueur. »

Texte adopté par la Commission

—

Article 25

(Sans modification)

Article 25 bis

(Alinéa sans modification)

... lotissement doivent être compatibles avec les règles ...

(Amendement CL8)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

organisme d'habitations à loyer modéré, à une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements locatifs sociaux ou à un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociales prévu à l'article L. 365-4 et titulaire de la carte professionnelle prévue à l'article 3 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, le gérant bénéficie de toutes les délégations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, dans des conditions fixées par décret.

Lorsqu'ils prennent en gérance des logements appartenant à l'État, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, à des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, à des organismes à but non lucratif, à l'association agréée mentionnée à l'article L. 313-34 du code de la construction et de l'habitation ou aux sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association, les organismes d'habitations à loyer modéré bénéficient de toutes les délégations nécessaires à l'exercice de leur mission, dans des conditions fixées par décret.

**Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010
portant engagement national pour
l'environnement**

Art. 17.—

VIII. – Le présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre 1er du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi.

Toutefois, les schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1er juillet 2013 dont le projet de schéma a été arrêté par l'organe

Article 25 ter A (nouveau)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures.

Les schémas de cohérence territoriale approuvés avant la date prévue au premier alinéa et ceux approuvés ou révisés en application du deuxième alinéa demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale approuvé avant l'entrée en vigueur du présent article est annulé pour vice de forme ou de procédure, l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme peut l'approuver à nouveau dans le délai de deux ans à compter de la décision juridictionnelle d'annulation, après enquête publique et dans le respect des dispositions antérieures.

Art. 19.—

V.— Le présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi.

Toutefois, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration ou de révision approuvés avant le 1^{er} juillet 2013 dont le projet de plan a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal avant le 1^{er} juillet 2012 peuvent opter pour l'application des dispositions antérieures.

Les plans locaux d'urbanisme

À la fin de la seconde phrase du troisième alinéa du VIII de l'article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, l'année : « 2016 » est remplacée par l'année : « 2017 ».

**(Amendements identiques
CL1 et CL9)**

Article 25 *ter* (nouveau)

Article 25 *ter*

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

approuvés avant la date prévue au premier alinéa et ceux approuvés ou révisés en application du deuxième alinéa demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Les plans locaux d'urbanisme approuvés après l'entrée en vigueur du présent article qui n'entrent pas dans le champ d'application du deuxième alinéa sont soumis aux dispositions de la présente loi. Toutefois, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme en cours d'élaboration par un établissement public de coopération intercommunale dans un périmètre qui ne comprend pas l'ensemble des communes membres de l'établissement public peuvent être approuvés dans ce périmètre jusqu'à la fin d'un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi. Après leur approbation, ils sont soumis aux dispositions du dernier alinéa du présent V.

Les plans locaux d'urbanisme des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale compétent et le programme local de l'habitat de cet établissement demeurent applicables jusqu'à l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Il en est de même du plan de déplacements urbains de l'établissement public de coopération intercommunale lorsque celui-ci est autorité organisatrice des transports urbains. Pendant un délai de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, ils peuvent évoluer en application de l'ensemble des procédures définies par le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation et le code des transports. Passé ce délai, toute évolution de l'un de ces documents remettant en cause son économie générale ne peut s'effectuer que dans le cadre de l'approbation d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

À la seconde phrase du troisième alinéa du V de l'article 19 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la date : « 1^{er} janvier 2016 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2017 ».

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

—

Code de la construction et de l'habitation

Art. L. 302-1.— Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres.

Pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à l'élaboration du programme local de l'habitat.

Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

—

Article 25 quater (nouveau)

Après le troisième alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale a engagé une procédure de révision du plan local d'urbanisme, notamment pour le mettre en conformité avec l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme visant à ce que les orientations d'aménagement et de programmation tiennent lieu de programme local de l'habitat et que son programme local de l'habitat alors applicable arrive à échéance moins de trois ans avant la date prévisionnelle d'approbation du nouveau plan local d'urbanisme intercommunal, la durée de validité du programme local de l'habitat peut être prorogée par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale jusqu'à l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal intégrant le programme local de l'habitat dans les orientations d'aménagement et de programmation. Cette prorogation du délai de validité du programme local de l'habitat ne fait pas obstacle à ce que celui-ci soit modifié afin de tenir compte, en tant que de besoin, des évolutions de la situation du

Texte adopté par la Commission

—

Article 25 quater

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

logement sur son territoire et de la politique nationale du logement. »

Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1.

Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du troisième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées.

Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire.

Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :

– les objectifs d'offre nouvelle ;

– les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;

– les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

– les actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ;

– la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ;

– les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

– les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

– le nombre et les types de logements à réaliser ;

Dispositions en vigueur

—

– les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;

– l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;

– les orientations relatives à l'application du b de l'article L. 123-2, des 15° et 16° de l'article L. 123-1 et de l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme.

Un programme local de l'habitat est élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

Lorsque les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat diffèrent de ceux des bassins d'habitat ou des pays, un syndicat mixte visé au livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales peut réaliser des études de cadrage sur l'habitat servant de base à l'élaboration du programme local de l'habitat par le ou les établissements publics de coopération intercommunale ou les communes concernés.

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

Article 26

(Supprimé)

CHAPITRE II
Archéologie préventive

Article 27

(Supprimé)

Texte adopté par la Commission

Article 26

Suppression maintenue

CHAPITRE II
Archéologie préventive

Article 27

Suppression maintenue

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>CHAPITRE III Voirie <i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p>	<p>CHAPITRE III Voirie</p>
<p><i>Art. L. 2212-2-2.</i>— Dans l'hypothèse où, après mise en demeure sans résultat, le maire procéderait à l'exécution forcée des travaux d'élagage destinés à mettre fin à l'avance des plantations privées sur l'emprise des voies communales afin de garantir la sûreté et la commodité du passage, les frais afférents aux opérations sont mis à la charge des propriétaires négligents.</p>	<p>À l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « voies communales », sont insérés les mots : « ou, à l'intérieur des agglomérations, des voies départementales ».</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 2212-2-2.</i>— <i>Cf. art. 27 bis supra.</i></p>	<p>Article 27 bis (nouveau)</p> <p>Après l'article L. 131-7 du code de la voirie routière, il est inséré un article L. 131-7-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 131-7-1.</i> — En dehors des agglomérations, le président du conseil général exerce, en matière d'entretien des plantations privées pouvant constituer des menaces pour les routes départementales, les compétences attribuées au maire par l'article L. 2212-2-2 du code général des collectivités territoriales. »</p>	<p>Article 27 bis</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« <i>Art. L. 131-7-1.</i> — ... pour les voies départementales ...</p>
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>TITRE IV ENVIRONNEMENT</p> <p>CHAPITRE I^{ER} Eau</p> <p>Article 28</p>	<p>TITRE IV ENVIRONNEMENT</p> <p>CHAPITRE I^{ER} Eau</p> <p>Article 28</p>
<p><i>Art. L. 2224-5.</i>— Le maire présente au conseil municipal ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers.</p>	<p>L'article L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

(Amendement CL10)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice concerné.

Le maire y joint la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau sur les redevances figurant sur la facture d'eau des abonnés et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

Le rapport et l'avis du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 1411-13.

Un décret fixe les indicateurs techniques et financiers figurant obligatoirement dans le rapport prévu ci-dessus ainsi que, s'il y a lieu, les autres conditions d'application du présent article.

Les services d'assainissement municipaux, ainsi que les services municipaux de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères sont soumis aux dispositions du présent article.

Code de l'environnement

Art. L. 213-2.- Cf. annexe

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2224-8.-

III. – Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des

1° Au deuxième alinéa, le mot : « six » est remplacé par le mot : « neuf » ;

2° Le cinquième alinéa est ainsi rédigé :

« Un décret détermine les conditions d'application du présent article. Il précise notamment les indicateurs techniques et financiers qui doivent figurer dans le rapport annuel et qui sont transmis par voie électronique au système d'information prévu à l'article L. 213-2 du code de l'environnement. Il définit, en tenant compte de la taille des communes, les modalités d'application de cette transmission, qui est facultative pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 3 500 habitants, et en fixe l'entrée en vigueur au plus tard au 31 décembre 2015. »

Article 28 bis (nouveau)

I. – Le cinquième alinéa du III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

Article 28 bis

Supprimé

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

installations d'assainissement non collectif. Cette mission consiste :

1° Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou d'aménager et en une vérification de l'exécution. A l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ;

2° Dans le cas des autres installations, en une vérification du fonctionnement et de l'entretien. A l'issue du contrôle, la commune établit un document précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement.

Les modalités d'exécution de la mission de contrôle, les critères d'évaluation de la conformité, les critères d'évaluation des dangers pour la santé et des risques de pollution de l'environnement, ainsi que le contenu du document remis au propriétaire à l'issue du contrôle sont définis par un arrêté des ministres chargés de l'intérieur, de la santé, de l'environnement et du logement.

Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif ; elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans.

Elles peuvent assurer, avec l'accord écrit du propriétaire, l'entretien, les travaux de réalisation et les travaux de réhabilitation des installations d'assainissement non collectif prescrits dans le document de contrôle. Elles peuvent en outre assurer le traitement

« Les communes déterminent la date à laquelle elles procèdent au contrôle des installations d'assainissement non collectif. Dans les zones d'assainissement non collectif, elles effectuent ce contrôle au plus tard le 31 décembre 2012, puis selon une périodicité qui ne peut pas excéder dix ans. Dans les zones d'assainissement collectif encore dépourvues d'un réseau public de collecte, ce délai est porté au 31 décembre 2015 dès lors que les communes se sont engagées à réaliser ledit réseau avant cette date. »

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

des matières de vidanges issues des installations d'assainissement non collectif.

Elles peuvent fixer des prescriptions techniques, notamment pour l'étude des sols ou le choix de la filière, en vue de l'implantation ou de la réhabilitation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

Les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol font l'objet d'un agrément délivré par les ministres chargés de l'environnement et de la santé.

Code de l'environnement

Art. L. 2113-10-3.—

V.— Lorsqu'un dispositif permet d'éviter la détérioration de la qualité des eaux, une prime est versée au maître d'ouvrage public ou privé de ce dispositif ou à son mandataire. Elle est calculée en fonction de la quantité de pollution d'origine domestique dont l'apport au milieu naturel est supprimé ou évité. La prime peut être modulée pour tenir compte du respect des prescriptions imposées au titre d'une police de l'eau.

De même, une prime est versée aux communes ou à leurs groupements au titre de leurs compétences en matière de contrôle ou d'entretien des installations d'assainissement non collectif. Le montant de cette prime est au plus égal à 80 % du montant des redevances pour pollution domestique versées par les abonnés non raccordables à un réseau d'assainissement collectif en fonction des résultats du contrôle et de l'activité du service qui en a la charge.

II. — La première phrase du second alinéa du V de l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement est ainsi rédigée :

« De même, dans les zones d'assainissement non collectif, ainsi que dans les zones d'assainissement collectif encore dépourvues d'un réseau public de collecte, une prime est versée aux communes ou à leurs groupements au titre de leurs compétences en matière de contrôle ou d'entretien des installations d'assainissement non collectif. »

Dispositions en vigueur

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

Texte adopté par la Commission

Article 29

(Supprimé)

CHAPITRE II

**Unification de la planification de la
gestion des déchets**

Article 30

(Supprimé)

CHAPITRE III

Développement durable

Article 31

Art. L. 229-26.-I. — Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012.

Lorsque ces collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat.

Au premier alinéa du I de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, l'année : « 2012 » est remplacée par l'année : « 2013 ».

Article 29

Suppression maintenue

CHAPITRE II

**Unification de la planification de la
gestion des déchets**

Article 30

Suppression maintenue

CHAPITRE III

Développement durable

Article 31

(Sans modification)

TITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES

CHAPITRE I^{ER}
Fonction publique territoriale

Article 32

(Supprimé)

TITRE V
DISPOSITIONS DIVERSES

CHAPITRE I^{ER}
Fonction publique territoriale

Article 32

Suppression maintenue

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi adoptée par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p>	<p align="center">CHAPITRE II Dispositions relatives à la santé publique</p> <p align="center">Article 33</p> <p align="center"><i>(Supprimé)</i></p> <p align="center">CHAPITRE III Dispositions économiques <i>(Division et intitulé nouveaux)</i></p>	<p align="center">CHAPITRE II Dispositions relatives à la santé publique</p> <p align="center">Article 33</p> <p align="center">Suppression maintenue</p> <p align="center">CHAPITRE III Dispositions économiques</p>
<p><i>Art. L. 1531-1.</i>— Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.</p>	<p align="center">Article 34 (nouveau)</p>	<p align="center">Article 34</p>
<p>Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.</p>	<p align="center"><i>Le troisième alinéa de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « ainsi que sur leur patrimoine situé hors de leur territoire ».</i></p>	<p align="center">Supprimé</p>
<p>Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires.</p>		
<p>Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre.</p>		

Dispositions en vigueur

—

Code civil

Art. 75.— Le jour désigné par les parties, après le délai de publication, l'officier de l'état civil, à la mairie, en présence d'au moins deux témoins, ou de quatre au plus, parents ou non des parties, fera lecture aux futurs époux des articles 212, 213 (alinéas 1^{er} et 2), 214 (alinéa 1^{er}), 215 (alinéa 1^{er}) et 220 du présent code. Il sera également fait lecture de l'article 371-1.

Art. 215.— Cf. annexe.

**Texte de la proposition de loi
adoptée par le Sénat**

—

CHAPITRE IV

**Dispositions relatives aux officiers
d'état civil**

(Division et intitulé nouveaux)

Article 35 (nouveau)

À la première phrase du premier alinéa de l'article 75 du code civil, les mots : « , 215 (alinéa 1^{er}) et 220 » sont remplacés par les mots : « et 215 (alinéa 1^{er}) ».

Texte adopté par la Commission

—

CHAPITRE IV

**Dispositions relatives aux officiers
d'état civil**

Article 35

(Sans modification)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code de l'action sociale et des familles	196
<i>Art. L. 262-15 et L. 264-4</i>	
Code civil	196
<i>Art. 215</i>	
Code général des collectivités territoriales	196
<i>Art. L. 1321-1 à L. 1321-5, L. 1612-9, L. 3121-19, L. 4132-18 et L. 5211-4-1</i>	
Code de l'environnement	200
<i>Art. L. 213-2</i>	
Code du sport	201
<i>Art. L. 131-14 et L. 131-16</i>	
Code de l'urbanisme	202
<i>Art. L. 332-11-3</i>	

Code de l'action sociale et des familles

Art. L. 262-15. – L'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit, dans des conditions déterminées par décret, par les services du département ou l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active. Peuvent également procéder à cette instruction le centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur lorsqu'il a décidé d'exercer cette compétence ou, par délégation du président du conseil général dans des conditions définies par convention, des associations ou des organismes à but non lucratif.

Le décret mentionné au premier alinéa prévoit les modalités selon lesquelles l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail peut concourir à cette instruction.

Art. L. 264-4. – Lorsque les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale refusent l'élection de domicile des personnes sans domicile stable qui en font la demande, parce qu'elles ne présentent aucun lien avec la commune ou le groupement de communes, ils doivent motiver leur décision.

Le représentant de l'État dans le département peut conclure une convention de prise en charge des activités de domiciliation avec un organisme agréé.

Les organismes agréés ne peuvent refuser l'élection de domicile que dans les cas prévus par leur agrément.

Lorsqu'un des organismes mentionnés à l'article L. 264-1 refuse une élection de domicile, il doit orienter l'intéressé vers un organisme en mesure d'assurer sa domiciliation.

Code civil

Art. 215. – Les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie.

La résidence de la famille est au lieu qu'ils choisissent d'un commun accord.

Les époux ne peuvent l'un sans l'autre disposer des droits par lesquels est assuré le logement de la famille, ni des meubles meublants dont il est garni. Celui des deux qui n'a pas donné son consentement à l'acte peut en demander l'annulation : l'action en nullité lui est ouverte dans l'année à partir du jour où il a eu connaissance de l'acte, sans pouvoir jamais être intentée plus d'un an après que le régime matrimonial s'est dissous.

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 1321-1. – Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. A défaut d'accord, les parties peuvent recourir à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente. Cet arbitrage est rendu dans les deux mois.

Les modalités de cette mise à disposition sont précisées par les articles L. 1321-2 et L. 1321-5 selon que la collectivité qui exerçait jusque-là la compétence était propriétaire ou locataire des biens remis.

Art. L. 1321-2. – Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire.

La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité propriétaire constate la substitution et la notifie à ses cocontractants.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est également substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les droits et obligations découlant pour celle-ci à l'égard de tiers de l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation.

Art. L. 1321-3. – En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés.

La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens désaffectés, lorsque ceux-ci ne font pas partie du domaine public, à un prix correspondant à leur valeur vénale. Ce prix est éventuellement :

– diminué de la plus-value conférée aux biens par les travaux effectués par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition et des charges, supportées par elle, résultant d'emprunts contractés pour l'acquisition de ces biens par la collectivité antérieurement compétente ;

– augmenté de la moins-value résultant du défaut d'entretien desdits biens par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition.

À défaut d'accord sur le prix, celui-ci est fixé par le juge de l'expropriation.

Art. L. 1321-4. – Les conditions dans lesquelles les biens mis à disposition, en application de l'article L. 1321-2, peuvent faire l'objet d'un transfert en pleine propriété à la collectivité bénéficiaire sont définies par la loi.

Art. L. 1321-5. – Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences succède à tous ses droits et obligations. Elle est substituée à la collectivité antérieurement compétente dans les contrats de toute nature que cette dernière avait conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens mis à disposition ainsi que pour le fonctionnement des services. La collectivité antérieurement compétente constate cette substitution et la notifie à ses cocontractants.

Art. L. 1612-9. – A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au terme de la procédure prévue à l'article L. 1612-5, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa de l'article L. 1612-5 et pour l'application de l'article L. 1612-12.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'État à la chambre régionale des comptes. En outre, le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif prévu à l'article L. 1612-12 intervient avant le vote du budget primitif afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget primitif de l'exercice suivant. Ce budget primitif est transmis à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État dans le département.

S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au premier alinéa de l'article L. 1612-2 pour l'adoption du budget primitif sont reportées respectivement au 1^{er} juin et au 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de la transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article L. 1612-12 est ramené au 1^{er} mai.

Art. L. 3121-19. – Douze jours au moins avant la réunion du conseil général, le président adresse aux conseillers généraux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Les rapports peuvent être mis à la disposition des conseillers qui le souhaitent par voie électronique de manière sécurisée ; cette mise à disposition fait l'objet d'un avis adressé à chacun de ces conseillers dans les conditions prévues au premier alinéa.

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 3121-18, en cas d'urgence, le délai prévu au premier alinéa peut être abrégé par le président sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Le président rend compte dès l'ouverture de la séance du conseil général, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Art. L. 4132-18. – Douze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le président adresse aux conseillers régionaux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Les projets sur lesquels le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement et préalablement consulté sont adressés simultanément, sous quelque forme que ce soit, aux membres du conseil régional.

Les rapports et projets visés aux deux alinéas précédents peuvent être mis à la disposition des conseillers qui le souhaitent par voie électronique de manière sécurisée ; cette mise à disposition fait l'objet d'un avis adressé à chacun de ces conseillers dans les conditions prévues au premier alinéa.

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 4132-17, en cas d'urgence, le délai prévu au premier alinéa peut être abrégé par le président sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.

Le président rend compte dès l'ouverture de la séance du conseil régional, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

Art. L. 5211-4-1. – I. – Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public.

Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale.

Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Il en est de même lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes.

II. – Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III. – Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

IV. – Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au premier alinéa du présent IV.

Code de l'environnement

Art. L. 213-2. – L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques est un établissement public de l'État à caractère administratif. Il a pour mission de mener et de soutenir au niveau national des actions destinées à favoriser une gestion globale, durable et équilibrée de la ressource en eau, des écosystèmes aquatiques, de la pêche et du patrimoine piscicole.

À ces fins, il participe à la connaissance, la protection et la surveillance de l'eau et des milieux aquatiques ainsi que de leur faune et de leur flore, et contribue à la prévention des inondations.

Il apporte son appui aux services de l'État, aux agences de l'eau et aux offices de l'eau dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Il assure la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant au recueil, à la conservation et à la diffusion des données sur l'eau, les milieux aquatiques, leurs usages et les services publics de distribution d'eau et d'assainissement. Les collectivités territoriales ou leurs groupements sont associés à leur demande à la constitution de ce système d'information.

L'office garantit une solidarité financière entre les bassins, notamment vis-à-vis de ceux des départements et collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie. Il conduit ou soutient des programmes de recherche et d'études qui sont communs à tous les

bassins ou revêtent un intérêt général, en particulier sous la forme de concours financiers à des personnes publiques ou privées.

Il mène et soutient des actions nationales de communication et de formation.

Code du sport

Art. L. 131-14. – Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'attribution et de retrait de la délégation, après avis du Comité national olympique et sportif français.

Art. L. 131-16. – Les fédérations délégataires édictent :

1° Les règles techniques propres à leur discipline ;

2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;

3° Les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.

Elles édictent également des règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives :

a) De réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs de la compétition sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;

b) De détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu au même article 21 qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;

c) D'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis du Conseil national des activités physiques et sportives, fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires.

Code de l'urbanisme

Art. L. 332-11-3. – Dans les zones urbaines et les zones à urbaniser délimitées par les plans locaux d'urbanisme ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, lorsqu'une ou plusieurs opérations d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements autres que les équipements propres mentionnés à l'article L. 332-15, le ou les propriétaires des terrains, le ou les aménageurs et le ou les constructeurs peuvent conclure avec la commune ou l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État, dans le cadre des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2, une convention de projet urbain partenarial prévoyant la prise en charge financière de tout ou partie de ces équipements.

Cette convention ne peut mettre à la charge des propriétaires fonciers, des aménageurs ou des constructeurs que le coût des équipements publics à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans le périmètre fixé par la convention ou, lorsque la capacité des équipements programmés excède ces besoins, la fraction du coût proportionnelle à ceux-ci.

La convention fixe les délais de paiement. La participation peut être acquittée sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains bâtis ou non bâtis.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Heinrich :

Après l'article 25 bis, insérer l'article suivant :

À la deuxième phrase du troisième alinéa du VIII de l'article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la date : « 1^{er} janvier 2016 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2017 ».

Amendement CL2 présenté par M. Morel-À-l'Huissier :

Article 1^{er}

Rétablir l'article 1^{er} dans la rédaction suivante :

I. – L'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales est complété par la mention suivante : « I »

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

« II. Par dérogation aux dispositions précitées, et pour les seules décisions qui relèvent de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque des dispositions de nature réglementaire prises en application de dispositions législatives 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 encore de leurs capacités financières, décider de mettre en œuvre des mesures de substitution adaptées ».

« Les actes pris dans ce cadre mentionnent les dispositions réglementaires concernées, les prestations ou travaux nécessités pour leur application, les difficultés particulières engendrées et les mesures de substitution prises pour mettre en application les dispositions législatives concernées. »

« Des décrets peuvent déterminer des critères permettant de préciser le caractère disproportionné des moyens matériels, techniques ou financiers nécessaires à la mise en application de dispositions réglementaires au sens de l'alinéa précédent. »

« Cette faculté est applicable, pendant une durée de cinq ans, aux dispositions réglementaires prises ou rendues applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements depuis moins de dix ans à compter de la promulgation de la loi visant à mettre en œuvre une différenciation des normes pour les territoires ruraux »

« Cette faculté n'est pas applicable aux dispositions réglementaires organisant les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ou transposant des normes à caractère obligatoire édictées par l'Union européenne ou une organisation internationale. »

III. – Le même article L. 1111-5 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. Lorsque des dispositions de nature réglementaire prises en application de dispositions législatives, 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 au représentant de l'État dans le département des mesures de substitution adaptées ».

« Les propositions émises dans ce cadre mentionnent des dispositions réglementaires concernées, les prestations ou travaux nécessités pour leur application, les difficultés particulières engendrées et les mesures de substitution proposées pour mettre en application les dispositions législatives concernées. »

« 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 représentant de l'État dans le département, après avis de la commission départementale de médiation».

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent III»

« 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. »

« Cette faculté n'est pas applicable aux dispositions réglementaires organisant les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ou transposant des normes à caractère obligatoire édictées par l'Union européenne ou une organisation internationale.»

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

« IV. Dans chaque département, la commission départementale de médiation est présidée par le représentant de l'État dans le département. La composition et les modalités de désignation des membres de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Amendement CL3 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 2 bis

Supprimer cet article.

Amendement CL4 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 5

I. À l'alinéa 2, substituer aux mots : « sur papier. Elle peut l'être également », les mots : « sous forme papier ou ».

II. En conséquence, procéder à la même substitution aux alinéas 4, 6 et 8.

Amendement CL5 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 5

I. Compléter l'alinéa 2 par les mots :

« ainsi que les modalités de cette publication ».

II. En conséquence, procéder à la même insertion aux alinéas 4, 6 et 8.

Amendement CL6 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 10

I. Compléter l'alinéa 2 par les mots :

« , le cas échéant pour certaines créances seulement ; »

II. En conséquence, procéder à la même insertion à l'alinéa 4 et à l'alinéa 6.

Amendement CL7 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 18

Rédiger ainsi les alinéas 3 à 8 :

« Art. L. 123-4. – I. – Un centre communal d'action sociale est créé dans toute commune.

« Le centre communal d'action sociale exerce les attributions dévolues par le présent chapitre ainsi que celles dévolues par la loi.

« Il peut être dissous par délibération du conseil municipal dans les communes de moins de 1 500 habitants.

« II. – Lorsque son centre communal d'action sociale a été dissous dans les conditions prévues par le présent article, la commune :

« 1° Soit exerce directement les attributions mentionnées au présent chapitre ainsi que celles prévues aux articles L. 262-15 et L. 264-4 ;

« 2° Soit transfère tout ou partie de ces attributions au centre intercommunal d'action sociale dans les conditions prévues à l'article L. 123-4-1 ».

Amendement CL8 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 25 bis

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « ne peuvent supplanter » les mots : « doivent être compatibles avec ».

Amendement CL9 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Après l'article 25 bis, insérer l'article suivant :

À la seconde phrase du troisième alinéa du VIII de l'article 17 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, la date : « 1^{er} janvier 2016 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2017 ».

Amendement CL10 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :

Article 27 ter

À l'alinéa 2, substituer au mot : « routes » le mot : « voies ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Alain LAMBERT, président de la Commission consultative d'évaluation des normes et rapporteur pour l'Assemblée des départements de France (ADF) sur le contrôle des normes
- **Secrétariat général du Gouvernement**
 - Mme Célia VEROT, directrice, adjointe au secrétaire général, chargée de la simplification
- **Direction générale des collectivités locales**
 - M. Stanislas BOURRON, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- **Association des maires de France**
 - Mme Agnès REINER, directrice-adjointe
 - M. Alexandre TOUZET, chargé des relations avec le Parlement