



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017.

PROPOSITION DE LOI

*visant à mettre en œuvre une différenciation des
normes applicables sur les territoires,*

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

présentée par Mesdames et Messieurs

Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Paul CHRISTOPHE, Vincent LEDOUX,
Napole POLUTÉLÉ, Olivier BECHT, Guy BRICOUT, Meyer HABIB, Sophie
AUCONIE, Lise MAGNIER, Vincent ROLLAND,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La prolifération des normes est devenue depuis une vingtaine d'années un sujet récurrent. Le Conseil d'État a été le premier, en 1991, à poser le diagnostic en mettant en exergue les conséquences en terme d'intelligibilité et de crédibilité du droit, de sécurité juridique et de coût pour les personnes morales et physiques, publiques et privées qui doivent les appliquer.

Les règles sont surabondantes, pas toujours en adéquation avec les spécificités locales et sont parfois un frein à la réalisation de certains projets. On peut parfois même constater 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.

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

Trois rapports ont pointé les conséquences de l'inflation normative. Le rapport Belot a analysé 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 a présenté l'impact de ces normes sur les territoires ruraux.

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

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

Tel est l'objectif de la présente proposition de loi qui propose de substituer aux normes réglementaires d'application des mesures adaptées à la réalité et à la diversité des situations locales.

Ce texte met en œuvre les principes d'adaptabilité et de proportionnalité de la norme par rapport à ces objectifs. Elle propose également la création d'un principe de subsidiarité en confiant aux collectivités territoriales l'adaptation des normes de mise en application de la loi.

L'article 1^{er} de la loi permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements, dans l'exercice de leurs compétences, de décider d'écarter la norme réglementaire pour arrêter elles-mêmes des mesures nécessaires à la mise en application de la loi. Elles ne pourront pas s'affranchir de l'application de la loi, elles pourront uniquement adapter les conditions pratiques afin que les objectifs fixés par le législateur puissent être mis en œuvre.

L'article 2 permet à toute personne privée, physique ou morale et à toute personne publique devant appliquer une norme réglementaire en dehors de son champ de compétence de saisir le préfet pour faire constater le caractère disproportionné des mesures à prendre et proposer des mesures alternatives permettant d'atteindre les objectifs de la loi tout en tenant compte des réalités locales.

L'article 3 de la présente proposition de loi prévoit qu'il appartiendra au préfet, dans le cadre d'une commission départementale de médiation, de valider la demande de dérogation dans le cadre d'une commission départementale de médiation, placée sous son autorité et composée d'élus, d'anciens élus et de fonctionnaires en poste ou honoraires.

Ce texte accorde toute confiance à l'échelon local pour qu'il effectue une application des lois en adéquation avec les réalités du terrain. Les deux régimes distincts sont strictement encadrés. De plus seuls les actes pris pour l'application d'une loi sont concernés.

Ce texte s'inscrit dans la continuité de la proposition de loi portant sur la création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural déposée en août 2012. C'est une réécriture de la proposition de loi. Le nouveau texte a été enrichi par le travail mené en commission des lois.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales est complété par un II ainsi rédigé :
- ② « II. – Par dérogation aux dispositions 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.
- ③ « 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.
- ④ « 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.
- ⑤ « 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 n° du visant à mettre en œuvre une différenciation des normes applicables sur les territoires.
- ⑥ « 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. »

Article 2

- ① Le même article est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « 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.
- ③ « Les propositions émises 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 proposées pour mettre en application les dispositions législatives concernées.
- ④ « 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.
- ⑤ « Un décret en Conseil d’État détermine les modalités d’application du présent III.
- ⑥ « 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.
- ⑦ « 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. »

Article 3

- ① Le même article est complété par un IV ainsi rédigé :

- ② « 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. »

