

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

Mercredi

13 février 2013

Séance de 10 heures 15

Compte rendu n° 39

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Examen de 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) (M. Guy Geoffroy, rapporteur) 2
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 25

**Présidence  
de M. Jean-Jacques  
Urvoas,  
Président**



*La séance est ouverte à 10 heures 15.*

*Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, 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).*

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** Cette proposition de loi de M. Éric Doligé, adoptée par le Sénat, nous permet de faire le point sur le travail déjà engagé, face à la multiplication de normes et réglementations, en matière de simplification des lois.

« Prolifération », « inflation », « logorrhée », « surproduction », « excès », « harcèlement » : depuis plusieurs décennies, les vocables n'ont pas manqué pour désigner l'accumulation des normes législatives et réglementaires – on en évalue le nombre à 400 000 – dont la rigidité pèse sur les collectivités territoriales.

Ce discours est moins une incantation que la traduction d'un diagnostic préoccupant qui n'a d'égaux que les difficultés de l'action engagée en la matière par le Parlement, que le président de la Commission consultative d'évaluation des normes comparait hier lors de nos auditions au travail de Sisyphe.

De nombreuses études, depuis le fameux rapport du Conseil d'État pour 1991, ont permis de confirmer le constat : les normes se multiplient, créent de la complexité et induisent des coûts au détriment de l'efficacité de l'action publique.

Il n'est pas besoin de revenir longuement sur l'excellent rapport consacré, en mars 2012, par nos collègues Pierre Morel-A-L'Huissier, Étienne Blanc, Daniel Fasquelle et Yannick Favennec, à la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux. Nous avons débattu cet automne d'un texte important qui reprenait des propositions de ce rapport et traitait de l'institution d'un principe de subsidiarité.

On pourrait citer aussi le rapport de M. Claude Belot au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat et, bien sûr, celui de M. Doligé, à l'origine de la présente proposition de loi.

Le diagnostic – sévère, partagé et récurrent – a été fait. Vous trouverez dans mon rapport écrit le détail des chiffres et des analyses correspondants.

Ce serait néanmoins un faux procès que de taxer d'inertie les pouvoirs publics, qui ont réalisé des efforts avec la création de la Commission consultative d'évaluation des normes en 2007, le développement des études d'impact depuis la révision constitutionnelle de 2008, le moratoire sur les normes applicables dans les collectivités territoriales à partir de 2010, la nomination d'un commissaire à la simplification la même année et le programme du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, instance qui s'est réunie pour la première fois en décembre dernier.

Les efforts n'ont donc 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, en particulier à l'initiative de Jean-Luc Warsmann, alors président de notre commission des Lois, avec le concours du rapporteur de ce texte, Étienne Blanc, ont participé de ce même mouvement.

Fin janvier encore, le Sénat a adopté une proposition de loi visant à créer un Conseil national d'évaluation des normes, à l'initiative de Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, et de M. Jean-Pierre Sueur, en vue de « revitaminier », en quelque sorte, la Commission consultative d'évaluation des normes – laquelle toutefois, à en croire son président, Alain Lambert, avec qui je me suis entretenu hier, n'en avait peut-être pas tant besoin.

Cependant, l'inflation normative, liée à la diversité des autorités productrices de règles, étant aussi question de culture, l'inversion de la tendance requiert du temps et nécessite une politique des petits pas, si je puis dire. Le texte que nous examinons aujourd'hui est l'un de ces pas. Je proposerai donc que nous l'adoptions avec quelques modifications.

La présente proposition de loi procède du rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales remis le 16 juin 2011 par M. Éric Doligé. Celui-ci, au terme d'un travail considérable de consultation et de concertation avec les élus locaux, les associations et les ministères concernés, a en effet présenté 268 propositions qui ont inspiré certains aspects du texte déposé au Sénat le 4 août 2011.

Lors d'un premier examen, la commission des Lois du Sénat a décidé, « *afin d'approfondir l'examen des dispositions de la proposition de loi* », de déposer une motion tendant au renvoi en commission, qui a été adoptée. La Commission a donc examiné une deuxième fois ce texte, le 10 octobre 2012, avant son adoption en séance publique, avec quelques modifications, le 12 décembre 2012.

La proposition de loi avait été soumise pour avis au Conseil d'État par le président du Sénat le 23 août 2011, ce qui lui donne une valeur particulière dans l'hypothèse d'un examen ultérieur par le Conseil constitutionnel, saisi directement ou par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La méthode adoptée par le Sénat est pragmatique : les trente articles que comporte le texte proposent tous des mesures précises, concrètes et ciblées.

Nombre de ces articles, tout d'abord, sont destinés à faciliter le fonctionnement des collectivités territoriales sur les points suivants :

– la dématérialisation du recueil et de la publicité des actes administratifs, qui fait l'objet des articles 5 et 6, et la simplification des modalités de publication des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, prévue par l'article 15 ;

– la clarification de la procédure de liquidation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – article 7 – ainsi que des modalités de la transmission 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 dans de nouveaux domaines – articles 8, 10, 11 et 16 ;

– l'amélioration du fonctionnement des assemblées délibérantes – articles 12, 13 et 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 et intercommunaux d'action sociale – article 18, que je vous proposerai de modifier.

Quelques mesures très concrètes sont également prévues en matière d'urbanisme et d'aménagement. L'article 19 vise ainsi à faciliter le recours aux conventions de mandat d'aménagement et l'article 25 aux conventions de projet urbain partenarial. L'articulation du plan local d'urbanisme (PLU) avec le règlement de lotissement et avec le programme local de l'habitat est précisée respectivement par les articles 25 *bis* et 25 *quater*.

L'article 22 dispense de certains diagnostics pour la vente d'immeubles voués à la destruction, en vue de diminuer les coûts. L'article 25 *ter*, qui prévoit le 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 », fera en outre l'objet d'un complément par voie d'amendements pour ce qui est des schémas de cohérence territoriale (SCoT). Enfin, les articles 27 *bis* et 27 *ter* renforcent les pouvoirs du maire et du président du conseil général en matière d'élagage des plantations privées. Les élus locaux ici présents savent que de telles questions, en apparence anodines, peuvent représenter de véritables casse-tête.

En matière d'environnement, les articles 28 et 31 visent à accroître l'efficacité du rapport du maire sur les services d'eau et d'assainissement et à reporter au 31 décembre 2013 l'échéance impartie pour l'élaboration des plans climat-énergie territoriaux.

Dans une démarche souvent consensuelle, toutes les parties prenantes à la discussion au Sénat ont veillé à ce que la présente proposition de loi trouve toute sa place tant au sein du dispositif actuel que dans la perspective de l'examen prochain de la proposition de loi de Mme Gourault et de M. Sueur et du travail sur le texte du Gouvernement, encore en préparation, visant à élargir la décentralisation.

C'est dans cette perspective que le Sénat a supprimé, en commission ou en séance publique, certains articles de la proposition de loi redondants avec des dispositions prévues ailleurs ou apparaissant trop incertains juridiquement, voire inopportuns.

Ainsi le titre I<sup>er</sup> relatif aux normes concernant les collectivités territoriales ne comprend-il, au terme de la lecture au Sénat, que deux articles, dont l'un – l'article 2 *bis* – serait en outre mieux placé dans un texte à venir.

À l'inverse, le Sénat a ajouté d'autres articles spécifiques qui n'avaient pas nécessairement vocation à figurer dans un autre vecteur législatif. Il s'agit notamment de la législation réglementant la conduite des véhicules agricoles, les installations d'assainissement non collectif ou les sociétés publiques locales. Il s'agit aussi de l'article 35, qui vise à supprimer la lecture obligatoire de l'article 220 du code civil lors de la cérémonie du mariage.

Le Sénat 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 ces matières, en une démarche globale et non partisane.

C'est dans ce même état d'esprit que je vous proposerai d'adopter l'essentiel du texte tel qu'il nous est parvenu, avec quelques amendements que j'ai déposés à la suite des auditions – hélas ! trop peu nombreuses compte tenu des délais impartis – auxquelles j'ai

procédé préalablement à la présente discussion. Toute amélioration de ce texte serait bienvenue. Le champ est vaste et nous pouvons l'explorer encore. L'essentiel est d'agir avec pragmatisme et de faire œuvre utile.

**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 Champion 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 pour 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 Dusopt.** 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 en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

## **TITRE I<sup>ER</sup>**

### **DISPOSITIONS APPLICABLES AUX NORMES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Article 1<sup>er</sup> (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*

*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 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<sup>er</sup>.*

**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)*

*La Commission maintient la suppression de l'article 2.*

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

*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<sup>er</sup>. 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*

*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*

*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*

*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<sup>ER</sup>

##### 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*

*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*

*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)*

*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*

*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*

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

**Article 10** (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*

*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.*

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

*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*

*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*

*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*

*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*

*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*

*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*

*La Commission adopte l'article 16 sans modification.*

### 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*

*La Commission adopte l'article 17 sans modification.*

**Article 18** (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)*

*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<sup>ER</sup> Urbanisme

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

**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*

*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)*

*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*

*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*

*La Commission maintient la suppression de l'article 23.*

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

*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)*

*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*

*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 abstenons, dans la mesure où nous nous abstenons sur l'article lui-même.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 25 bis modifié.*

**Article additionnel après l'article 25 bis** (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 »*

*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<sup>er</sup> janvier 2016 au 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2016.

J'ajoute que le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.*

**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 »*

**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)*

*La Commission adopte l'article 25 quater sans modification.*

**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*

*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*

*La Commission maintient la suppression de l'article 27.*

## CHAPITRE III Voirie

**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*

*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*

*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<sup>ER</sup>  
Eau**

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

*La Commission adopte l'article 28 sans modification.*

**Article 28 bis** (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*

**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*

*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*

*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*

*La Commission adopte l'article 31 sans modification.*

**TITRE V  
DISPOSITIONS DIVERSES**

**CHAPITRE I<sup>ER</sup>  
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*

*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*

*La Commission maintient la suppression de l'article 33.*

**CHAPITRE III  
Dispositions économiques**

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

**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*

*La Commission adopte l'article 35 sans modification.*

**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.*

*La séance est levée à 12 heures 10.*

\*

\* \*

## 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<sup>er</sup> janvier 2016 » est remplacée par la date : « 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

### Amendement CL2 présenté par M. Morel-A-l'Huissier :

*Article 1<sup>er</sup>*

Rétablir l'article 1<sup>er</sup> 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'Etat 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'Etat 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'Etat dans le département. La composition et les modalités de désignation des membres de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

**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<sup>er</sup> janvier 2016 » est remplacée par la date : « 1<sup>er</sup> janvier 2017 ».

**Amendement CL10 présenté par M. Guy Geoffroy, rapporteur :**

*Article 27 ter*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « routes » le mot : « voies ».

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Nathalie Appéré, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Gilbert Collard, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, M. Carlos Da Silva, M. Marc-Philippe Daubresse, M. Jean-Pierre Decool, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. Philippe Doucet, Mme Laurence Dumont, M. Olivier Dussopt, M. Matthias Fekl, M. Hugues Fourage, M. Yann Galut, M. Guy Geoffroy, M. Bernard Gérard, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, Mme Françoise Guégot, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, Mme Axelle Lemaire, M. Bernard Lesterlin, M. Patrick Mennucci, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Jacques Pélissard, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, Mme Cécile Untermaier, M. Jean8Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. François-Xavier Villain, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann

*Excusés.* - M. René Dosière, M. Édouard Fritch, M. Daniel Gibbes, M. Philippe Houillon, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Roger-Gérard Schwartzberg

*Assistaient également à la réunion.* - M. Michel Heinrich, M. Michel Ménard, M. Lionel Tardy, M. Michel Zumkeller