



N° 142 (rectifié)

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

PROPOSITION DE LOI

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

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

présentée par Mesdames et Messieurs

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

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– Principes d’adaptabilité et de subsidiarité

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

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

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

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

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

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

PROPOSITION DE LOI

Article 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 du présent article, et pour les seules décisions qui relèvent de leur compétence, les collectivités territoriales et toute personne morale de droit public peuvent, lorsque les textes adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi, imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers, inadaptés compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou encore de leurs capacités financières ou de celle des personnes tenues de s'y conformer, décider de mettre en œuvre des mesures de substitution adaptées, à la condition que ces dernières satisfassent aux objectifs poursuivis par la loi.
- ③ « Cette dérogation ne s'applique toutefois pas aux dispositions réglementaires qui sont la transposition de mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire ou qui ne sont que le rappel d'une obligation fixée par la loi. »

Article 2

- ① L'article L. 1111-5 du même code est complété par un III ainsi rédigé :
- ② « III. Lorsque les textes, adoptés par voie réglementaire pour l'application d'une loi, imposent la réalisation de prestations ou de travaux nécessitant la mise en œuvre de moyens matériels, techniques ou financiers, disproportionnés compte tenu de la nature ou de la configuration des lieux, des besoins à satisfaire localement ou des capacités financières des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé tenues de s'y conformer, celles-ci peuvent proposer à l'autorité publique concernée des mesures de substitution adaptées, à la condition que celles-ci satisfassent aux objectifs poursuivis par la loi.
- ③ « Exception faite du cas où la collectivité territoriale compétente intervient en application du II du présent article, l'autorisation de déroger est donnée par le préfet du département, au vu des justifications produites par les demandeurs et après avis de la commission de médiation locale.

- ④ « Les modalités de saisine du préfet seront fixées par voie réglementaire.
- ⑤ « Le présent article ne s'applique toutefois pas aux dispositions réglementaires qui sont la transposition de mesures internationales ou communautaires à caractère obligatoire ou qui ne sont que le rappel d'une obligation fixée par la loi. »

Article 3

- ① L'article L. 1111-5 du même code est complété par un IV ainsi rédigé :
- ② « IV. Il est créé, dans chaque département, une commission départementale de médiation placée sous l'autorité du préfet dont la composition sera fixée par un décret en Conseil d'État. »

