



N° 1350

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 septembre 2013

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 658), ADOPTÉE PAR  
LE SÉNAT, *portant création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la*  
**régulation des normes applicables aux collectivités locales,**

PAR M. OLIVIER DUSSOPT  
Député

---

---

Voir les numéros :

Sénat : **119, 282, 283** et T.A. 77 (2012-2013).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS À LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA CONTRAINTE NORMATIVE PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	11
<b>A. UN CONSTAT PARTAGÉ PAR LES DIFFÉRENTS RAPPORTS REMIS SUR LA PROLIFÉRATION NORMATIVE EN FRANCE</b> .....	11
<b>B. UN DIAGNOSTIC SÉVÈRE ET RÉCURRENT : L'« ÉTAU » DES NORMES</b> .....	12
1. Une réalité tant quantitative que qualitative .....	12
a. Des normes par milliers .....	12
b. Des normes complexes .....	12
2. Des facteurs d'explication multiples .....	14
3. La question des normes applicables aux équipements sportifs .....	16
<b>II. LES RÉPONSES DE NATURE ORGANISATIONNELLE OU LÉGISLATIVE DÉJÀ APPORTÉES</b> .....	17
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT DE MÉCANISMES D'ACTION PRÉVENTIVE CONTRE LA PROLIFÉRATION NORMATIVE</b> .....	17
1. Le développement progressif des études d'impact .....	17
2. L'activité de la commission consultative d'évaluation des normes .....	18
a. Le rapport de 2007 sur le partage des rôles entre l'État et les collectivités territoriales .....	18
b. La création de la commission consultative d'évaluation des normes .....	19
3. Du moratoire au gel de l'édiction des normes réglementaires .....	20
4. La nomination d'un responsable de la simplification au sein du secrétariat général du Gouvernement .....	21
5. Les orientations décidées par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique .....	23

<b>B. DES INITIATIVES LÉGISLATIVES PARLEMENTAIRES EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES</b> .....	24
1. Les lois de simplification du droit sous la XIII <sup>e</sup> législature.....	24
2. Les réformes législatives en cours .....	25
a. La proposition de loi Doligé.....	25
b. L’habilitation à réformer par ordonnance le droit de l’urbanisme .....	26
<b>III. LE RENFORCEMENT DE L’ÉVALUATION PRÉALABLE ET A POSTERIORI PAR LES ÉLUS LOCAUX DE LA PRODUCTION NORMATIVE ORGANISÉE PAR LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI</b> .....	27
<b>A. LE DISPOSITIF ENVISAGÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI INITIALE</b> .....	27
1. La fusion des deux commissions au sein d’une nouvelle Haute autorité .....	27
2. Un champ de compétence renforcé.....	28
a. Une saisine obligatoire pour l’examen des projets de loi.....	28
b. Une compétence sur le stock de normes .....	29
c. Des délais d’examen plus longs et une publicité des avis renforcée .....	29
3. L’adossement de la commission d’examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.....	29
<b>B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT</b> .....	30
1. La modification de l’appellation et du statut de la nouvelle autorité.....	30
2. Le renforcement de son champ de compétences.....	31
3. Le rétablissement d’une procédure d’examen en extrême urgence .....	32
<b>IV. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS AU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT</b> .....	32
<b>A. LA SUPPRESSION DE L’EXAMEN PRÉALABLE DES AMENDEMENTS</b> .....	32
<b>B. LE RÉAJUSTEMENT DE LA PROCÉDURE DE SECONDE DÉLIBÉRATION</b> .....	32
<b>C. LES PRÉCISIONS APPORTÉES À LA COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL</b> .....	33
<b>D. LE RÉTABLISSEMENT DE LA REPRÉSENTATION DU MONDE SPORTIF AU SEIN DE LA COMMISSION D’EXAMEN DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX RELATIFS AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS</b> .....	34
<b>E. LA RATIONALISATION DES MODALITÉS DE MISE EN PLACE ET DE PUBLICITÉ DES AVIS DU CONSEIL NATIONAL ET DE LA COMMISSION D’EXAMEN DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX RELATIFS AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS</b> .....	34

<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	37
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	41
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 1212-1 à L. 1212-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) :Création du conseil national d'évaluation des normes.....	41
<i>Article 2</i> (art. L. 1211-3 et L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales) : Suppression des dispositions régissant la commission consultative d'évaluation des normes.....	60
<i>Article 3</i> [supprimé] : Gage.....	61
<i>Titre de la proposition de loi</i> .....	61
<b>CONTRIBUTION DE M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI QUI SERAIT ISSUE DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI</b> .....	63
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	67
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	77



## PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS À LA PROPOSITION DE LOI

À l'initiative de votre rapporteur et de Mme Marietta Karamanli, la commission des Lois a supprimé la compétence du conseil national d'évaluation des normes pour examiner les amendements – de manière systématique en ce qui concerne les amendements déposés par le Gouvernement, sur saisine du président d'une assemblée parlementaire pour les amendements déposés par un de ses membres (**article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) introduit par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

À l'initiative du Gouvernement, la commission des Lois a précisé que la nouvelle délibération d'un projet de norme réglementaire ayant fait l'objet d'un premier avis défavorable rendu par le conseil national pourrait porter sur un projet modifié par le Gouvernement afin de prendre en compte l'avis défavorable du conseil national ou sur le même texte, accompagné « *d'informations complémentaires* » présentées par le Gouvernement, sans que le Premier ministre ait à être représenté à cette session du conseil national (**article L. 1212-2 du CGCT introduit par l'article 1<sup>er</sup>**).

À l'initiative du Gouvernement, le mandat des membres du conseil national a été ramené de six à trois ans ; en outre, la moitié de la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales devrait être composée de membres des exécutifs des collectivités qu'ils représentent (**article L. 1212-1 du CGCT introduit par l'article 1<sup>er</sup>**).

À l'initiative de votre rapporteur, la composition de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs a été rééquilibrée entre représentants des élus locaux – qui disposeraient dorénavant de la moitié au lieu du tiers des sièges – et représentants des administrations et du monde sportif, qui disposeraient de l'autre moitié des sièges (**article L. 1212-3 du CGCT introduit par l'article 1<sup>er</sup>**).

À l'initiative de votre rapporteur, les modalités d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi ont été précisées, afin que l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes puisse continuer ses travaux entre la promulgation du présent texte et la mise en place du conseil national, et en prévoyant que les textes dont la commission consultative aurait été saisie pour lesquels elle n'aurait pas rendu son avis seraient soumis au conseil national dès son installation (**article 2 de la proposition de loi**).

Enfin, le **titre de la proposition de loi** a été modifié afin de correspondre à la dénomination retenue par le Sénat pour le conseil national d'évaluation des normes.





## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La consultation organisée par le Sénat préalablement à la réunion des États généraux de la démocratie territoriale, en octobre 2012, a permis de confirmer l'inquiétude des élus locaux devant l'amoncellement des normes réglementaires qu'ils doivent appliquer quotidiennement.

Si l'édiction de règles répond à un besoin essentiel de sécurité technique et juridique, la surproduction normative est à l'origine de réelles difficultés pour les collectivités territoriales qui sont chargées de les appliquer, en raison de la complexité des procédures et des coûts importants supportés par les budgets locaux.

Ce constat n'est malheureusement pas nouveau : il a encore été remis en exergue par le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, composée de MM. Alain Lambert et de M. Jean-Claude Boulard, qui insisté sur la nécessité que la lutte contre cette mal façon normative passe par une limitation du « flux » comme par un réexamen généralisé du stock des normes applicables dans notre pays.

Les trois comités interministériels sur la modernisation de l'action publique qu'a tenus le Gouvernement depuis un an ont donc engagé cette démarche d'examen systématique, en prévoyant notamment de renforcer le rôle de la commission consultative d'évaluation des normes.

C'est donc bien en poursuivant le même objectif qu'à la demande de M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, Mme Jacqueline Gourault, présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des Lois du Sénat, ont élaboré la présente proposition de loi.

L'esprit de ce texte n'est pas de balayer les progrès significatifs qui ont été réalisés ces dernières années, notamment grâce au commissaire à la simplification, à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et à la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) : tous trois ont contribué, par le dialogue et la concertation, à une réelle évolution des méthodes de travail des administrations centrales. Au contraire, ce texte offre à ces organes des compétences et des moyens renforcés pour étendre leur action, notamment en ouvrant la faculté de leur confier un réexamen intelligent des quelques 400 000 normes qui sont applicables aux collectivités territoriales françaises, selon l'association des maires de France.

C'est bien en reconnaissant le bien-fondé de cette démarche qu'en juillet dernier, dans le cadre de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, votre rapporteur avait proposé à l'Assemblée nationale d'adopter au sein de ce véhicule législatif les avancées adoptées par le Sénat. Le choix d'une telle insertion permettait de faire du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales, proposé par le Sénat, une formation spécialisée du Haut Conseil des territoires que la commission des Lois a choisi d'instituer comme lieu privilégié de la concertation entre État et collectivités territoriales, tout en conservant l'essentiel des mécanismes institutionnels et de la composition retenue par le Sénat.

Cependant, le sujet de la maîtrise de la production normative – qui nous concerne aussi, en tant que parlementaires disposant de capacités d'initiatives normatives – nécessite bien un examen spécifique plus approfondi.

C'est d'ailleurs pour cela que les améliorations proposées par votre rapporteur vont bien au-delà des modifications adoptées en juillet dernier.

Ce nouvel examen démontre bien, s'il le fallait encore, qu'un travail attentif et refusant toute précipitation reste la meilleure garantie d'une production normative de qualité – qui reste nécessaire pour réformer et faire avancer notre pays. Elle nécessite du temps, la consultation des personnes qualifiées et de la réflexion sur le rôle du législateur, pour être réellement utile au développement de nos territoires.

## I. LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA CONTRAINTE NORMATIVE PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### A. UN CONSTAT PARTAGÉ PAR LES DIFFÉRENTS RAPPORTS REMIS SUR LA PROLIFÉRATION NORMATIVE EN FRANCE

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

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

– le rapport de M. Claude Belot au nom de la **délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat** sur les normes applicables aux collectivités territoriales <sup>(1)</sup> ;

– le rapport au président de la République de **M. Éric Doligé** sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, qui a débouché sur une proposition de loi déposée au Sénat par l'auteur du rapport, en cours de navette <sup>(2)</sup> ;

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

– le rapport au Premier ministre de la **mission de lutte contre l'inflation normative**, composée de MM. Alain Lambert, président du conseil général de l'Orne et de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), et de M. Jean-Claude Boulard, président de la communauté urbaine du Mans et maire du Mans, qui formulent plusieurs propositions de nature à alléger à la fois le « stock » et le « flux » des normes pesant sur les collectivités territoriales, en préconisant plusieurs mesures envisagées par la présente proposition de loi, et notamment d'étendre la compétence de la commission consultative au stock de normes, en mars dernier.

---

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

(2) Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales n° 779 (2010-2011) de M. Éric Doligé, déposé au Sénat le 4 août 2011.

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

Par ailleurs, les **états généraux de la démocratie territoriale**, organisés par le Sénat le 5 octobre 2012, ont souligné la nécessité d'alléger le poids des règles s'appliquant aux collectivités territoriales pour ce qui concerne tant le flux de normes nouvelles que le stock de normes existantes. À la suite de ces états généraux, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) <sup>(1)</sup> a adopté plusieurs mesures concrètes pour « *réguler le flux et en améliorer la qualité* » et, concernant le stock des règles existantes, a décidé d'engager un programme pluriannuel de simplification.

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

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

### **1. Une réalité tant quantitative que qualitative**

#### ***a. Des normes par milliers***

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

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

#### ***b. Des normes complexes***

Une telle prolifération est d'abord facteur de **complexité**, donc de difficultés d'application des normes et, partant, d'inapplicabilité, au moins partielle, de celles-ci. Pour reprendre une citation du rapport du Conseil d'État de

---

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

(2) Ce nombre de 400 000 normes, repris par M. Claude Belot dans le rapport précité, correspond à une évaluation réalisée par l'Association des maires de France (AMF).

1991, dont le succès dit assurément la pertinence, « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite* ».

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

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

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

### ***c) Des normes coûteuses pour les collectivités territoriales***

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

Au total, quelque 2,3 milliards d'euros étaient engagés fin 2011 par les collectivités territoriales pour les seules mises aux normes imposées entre 2009 et 2011 <sup>(3)</sup>.

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

Dans son bilan d'activité pour l'année 2011, la CCEN consacre, il est vrai, de longs développements à l'examen qu'elle a effectué des deux lois

---

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

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

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

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

« Grenelle »<sup>(1)</sup>, en précisant avoir étudié « *avec une attention toute particulière la portée* » de leurs mesures d'application, notamment dans le but de s'assurer de leur juste proportionnalité. De juin 2009 à avril 2012, ce sont 112 textes qui ont ainsi été soumis, à ce titre, à la CCEN, dont la mise en œuvre représenterait un coût total pour les collectivités territoriales (en année pleine) de près de 524,4 millions d'euros, tout en générant des économies de l'ordre de 491 millions d'euros.

La CCEN a souligné, à cette occasion, certaines difficultés liées à l'évaluation financière préalable, que l'étude d'impact des projets de loi ne permet pas toujours de présenter de manière satisfaisante – tout en notant pouvoir elle-même, « *de manière ponctuelle, infléchir le coût de la mise en œuvre de dispositions législatives en veillant à la juste proportionnalité des mesures d'application et en privilégiant des modalités d'entrée en vigueur progressive* ».

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

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

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

## 2. Des facteurs d'explication multiples

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

---

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

*croissance inconditionnelle dans les vertus de la norme, dans sa capacité à améliorer l'intérêt général favorise un certain zèle normatif. (...)*

*De l'autre côté, l'extrême précision réglementaire des décrets et surtout des arrêtés et circulaires qui viennent compléter des dispositions législatives est ressentie sur le terrain comme un excès de défiance, une présomption d'incapacité à remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé. Les textes se superposent créant davantage d'obligations et en dépit de l'effort conséquent de simplification depuis quelques années, l'impression d'une charge normative toujours plus lourde prédomine, laissant peu de place pour l'innovation et la créativité, qui font la valeur ajoutée de nos territoires ».*

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

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

Une troisième raison est liée à **l'étendue des domaines susceptibles d'être concernés** par l'inflation normative. Il est révélateur, ainsi que l'a montré le rapport d'information présenté par M. Claude Belot, que les secteurs multiples mentionnés par les associations d'élus ne coïncident pas entièrement avec ceux identifiés par les commissions permanentes du Sénat, tant est vaste, *in fine*, le champ affecté par cette inflation.

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

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

---

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

### 3. La question des normes applicables aux équipements sportifs

Selon le rapporteur de la présente proposition de loi au Sénat, « 80 % des infrastructures sportives françaises sont gérées par les communes et leurs établissements publics ». En conséquence, les décisions prises par les fédérations sportives affectent directement la gestion des équipements sportifs locaux et, *in fine*, les budgets des collectivités territoriales.

Une récente étude de l'Assemblée des Communautés de France relève que « les collectivités très impliquées dans le développement des clubs sportifs locaux se sentent bien souvent "prises en otages" par les exigences des fédérations nationales imposant régulièrement des améliorations des équipements, en allant parfois au-delà de leur pouvoir normatif ».

Pour chaque discipline sportive, il existe une fédération sportive qui, par délégation du ministre chargé des sports, peut édicter les règles techniques et administratives permettant le bon déroulement des compétitions, en application des dispositions de l'article L. 131-16 du code du sport <sup>(1)</sup> : « Les fédérations délégataires édictent : 1° Les règles techniques propres à leur discipline [...] ».

Face aux difficultés budgétaires que génèrent, pour les collectivités territoriales, les demandes des fédérations, le ministre chargé des sports a saisi en 2003 le Conseil d'État afin de préciser l'étendue de la compétence dont bénéficient les fédérations sportives en vertu de l'article 17 de la loi précitée du 16 juillet 1984.

Dans un avis rendu le 20 novembre 2003, le Conseil d'État a considéré que, sous réserve des compétences dévolues à l'État dans sa sphère d'attribution, prévue par les articles 42-1 et 42-2 de la loi précitée, **les fédérations peuvent définir les normes applicables aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives**. Cette compétence s'étend aussi bien aux installations édifiées sur l'aire de jeu ouverte aux sportifs qu'à celles qui, tout en étant extérieures à l'aire de jeu, n'en concourent pas moins au déroulement des compétitions dans les conditions d'hygiène, de sécurité et de loyauté satisfaisantes – tels que les vestiaires et espaces d'entraînement.

En revanche, le Conseil d'État a estimé que **les exigences exclusivement dictées par des impératifs d'ordre commercial**, comme celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou la détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée ou radiophonique des compétitions, **excèdent le champ des compétences des fédérations titulaires d'une délégation prévue par l'article 17**. Dans ces domaines, les fédérations ne peuvent intervenir que par voie de recommandations dépourvues de caractère obligatoire.

---

(1) Issu de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.



À la suite de cet avis, le ministère chargé des sports a publié un décret destiné à donner une portée réglementaire à l'avis du Conseil d'État <sup>(1)</sup>.

Les personnes entendues par le rapporteur du présent texte au Sénat ont cependant confirmé que les nombreuses modifications apportées par les fédérations aux règlements sportifs imposés aux communes, notamment en matière d'immobilier (terrains, vestiaires, accueil du public) ne respectaient pas toujours cette distinction, pour laquelle les élus locaux ne disposent pas souvent de la connaissance suffisante.

## II. LES RÉPONSES DE NATURE ORGANISATIONNELLE OU LÉGISLATIVE DÉJÀ APPORTÉES

### A. LE DÉVELOPPEMENT DE MÉCANISMES D'ACTION PRÉVENTIVE CONTRE LA PROLIFÉRATION NORMATIVE

#### 1. Le développement progressif des études d'impact

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

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

Cette circulaire prévoyait que des études d'impact accompagneraient tout projet de loi ou de décret et qu'elles préciseraient notamment les conséquences budgétaires des nouvelles dispositions, non seulement pour l'État, mais aussi pour les collectivités territoriales, les établissements publics, les entreprises publiques ou les comptes sociaux <sup>(2)</sup>.

La pratique qui s'est ensuivie n'a toutefois pas été suffisamment convaincante. C'est **la révision constitutionnelle de 2008 qui a permis de**

---

(1) Décret n° 2006-217 du 22 février 2006 relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives mentionnées à l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée, dont les dispositions sont désormais codifiées au sein des articles R. 131-32 à R. 131-36 du code du sport.

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

## **véritablement passer des discours aux actes et de consacrer pleinement l'existence des études d'impact.**

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

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

### **2. L'activité de la commission consultative d'évaluation des normes**

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

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

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

Le rapport formulait plusieurs propositions : la consultation des collectivités locales sur la production réglementaire de l'État ; l'association des

---

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

collectivités territoriales aux décisions communautaires ; l'examen du « stock » normatif ; l'association des collectivités locales aux processus de normalisations professionnelles ; la régulation des règlements techniques des fédérations sportives.

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

#### ***b. La création de la commission consultative d'évaluation des normes***

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

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

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

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

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

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

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

---

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

### 3. Du moratoire au gel de l'édiction des normes réglementaires

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

Ce moratoire, s'appliquait à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois, c'est-à-dire aux cas où le pouvoir réglementaire intervient de manière autonome<sup>(2)</sup>.

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

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

Aussi une nouvelle **circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013** a remplacé le moratoire sur les normes applicables aux collectivités, qui s'est révélé peu efficace, par un « **gel de la réglementation** ». **Pour toute nouvelle norme, une norme ancienne devra être supprimée ou allégée**.

À compter du 1<sup>er</sup> septembre 2013, « *Les réglementations nouvelles (hors textes de transposition ou d'application de la loi, commandés par une règle supérieure) feront l'objet d'un moratoire. Ainsi, un projet de texte réglementaire nouveau créant des charges pour les collectivités territoriales, les entreprises ou le public ne pourra être adopté que s'il s'accompagne, à titre de "gage", d'une simplification équivalente.* »

Au-delà de l'institution de ce gel, le Premier ministre a proposé **d'améliorer l'évaluation** par l'administration de l'impact juridique et financier des projets de textes réglementaires qu'elle élabore. La démarche d'évaluation

---

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

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

préalable concernera désormais « *l'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales, aux entreprises ainsi qu'au public (particuliers, associations)* ». En outre, l'administration devra être attentive à ce que les projets de textes **ne créent pas des normes plus exigeantes** en « surtransposant » les directives européennes. Tout choix qui conduira à la situation inverse devra être « *expressément justifié et validé* ». Enfin, le pouvoir réglementaire devra respecter un « **principe de proportionnalité** » en s'efforçant de « *laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre, ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières* ».

En termes d'information, les études d'impact devront dorénavant être « *rendues publiques au moment de la publication du texte* ».

Enfin, **le coût des normes sera rendu public tous les six mois**. Un premier bilan en sera fait au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

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

Comme le souligne le bilan d'activité de la CCEN pour 2011 <sup>(1)</sup>, l'entrée en vigueur du moratoire sur l'adoption des normes réglementaires concernant les collectivités territoriales avait conduit à la désignation, par **lettre de mission du 2 novembre 2010**, d'un **commissaire à la simplification** placé auprès du Secrétariat général du Gouvernement.

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

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

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

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

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

---

(1) Commission consultative d'évaluation des normes, bilan d'activité 2011, pp. 7 et suivantes.

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

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

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

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

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

Au total, le commissaire avait rendu 582 avis, dont seulement 14 défavorables. Sur ce total, 45,1 % des avis avaient été assortis d'au moins une réserve, le plus souvent pour des éléments formels (51,9 % des réserves), mais aussi en partie concernant les modalités d'entrée en vigueur des textes (33,8 % des réserves) et en partie pour des aspects de fond (14,3 %), par exemple la nécessité d'aménager les dispositifs pour coordination.

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

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

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

Ses missions ont depuis été reprises par une **directrice chargée de la simplification placée auprès du Secrétaire général du Gouvernement**.

Après l'annonce, aux termes du relevé de conclusions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de décembre 2012, de l'institution d'un « *commissaire général à la simplification* », qui n'a finalement pas vu le jour, un décret du 25 janvier 2013 <sup>(1)</sup> a porté nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification, Mme Célia Verot, devant reprendre les attributions du commissaire à la simplification, tout en se voyant confier des missions supplémentaires relatives à la coordination des actions de simplification du stock de normes existantes, d'une part, ainsi que concernant le renouvellement des méthodes de travail, d'autre part – par exemple en vue du développement des consultations ouvertes en ligne préalablement à l'élaboration des textes.

#### **5. Les orientations décidées par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique**

Engagement du Gouvernement dans la réforme de l'État, le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a été créé par un décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012.

Ses trois récentes réunions ont permis d'arrêter un certain nombre de mesures destinées à **mettre en œuvre un « choc normatif »** en faveur des personnes privées mais aussi des collectivités territoriales.

Concernant la simplification de l'action publique, et notamment la simplification des normes « *pour les citoyens, les entreprises et les collectivités locales* », le CIMAP du 2 avril 2013 a défini les orientations suivantes :

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Ainsi le Gouvernement a rendu public un programme de simplification pour les années 2014, 2015 et 2016.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a également entendu améliorer l'usage des circulaires : dans une circulaire parue au *Journal officiel* du 18 juillet 2013, a été décidé que **les « instructions du gouvernement », nouvel intitulé des circulaires, devront être signées personnellement par les ministres et ne pourront dépasser cinq pages.** En outre, les préfets et services déconcentrés de l'État devront être « *en mesure de prendre en compte, dans l'application des textes dont ils ont la charge, la réalité du territoire et la particularité des situations concrètes* », afin de favoriser le développement d' « *une culture de la responsabilité et de l'initiative* » à l'intérieur des administrations de l'État.

## **B. DES INITIATIVES LÉGISLATIVES PARLEMENTAIRES EN FAVEUR DE LA SIMPLIFICATION DES NORMES**

### **1. Les lois de simplification du droit sous la XIII<sup>e</sup> législature**

Après des lois d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances sous la XII<sup>e</sup> législature <sup>(1)</sup>, le Parlement, sous l'impulsion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et de son président M. Jean-Luc Warsmann, dans le but de « *prendre une part plus active et plus directe à la dynamique de simplification, de modernisation, de clarification et d'amélioration de la qualité du droit* », a été à l'origine, en particulier, de l'adoption de quatre lois <sup>(2)</sup>:

---

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

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



– la loi n° 2007-1787 du **20 décembre 2007** relative à la simplification du droit, qui a notamment abrogé cent vingt-six lois obsolètes et obligé le pouvoir réglementaire à faire droit à toute demande tendant à l’abrogation d’un règlement illégal ou sans objet ;

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

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

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

## **2. Les réformes législatives en cours**

### ***a. La proposition de loi Doligé***

À l’issue de la remise de son rapport précité, M. Eric Doligé a déposé sur le bureau du Sénat le 4 août 2011 une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales <sup>(1)</sup>.

Elle comporte différentes mesures visant à mettre à jour le droit applicable aux collectivités, et notamment aux communes.

La proposition de loi s’articule ainsi en cinq parties :

– la première tend à assurer une meilleure prise en compte de façon transversale des contraintes de collectivités locales dans la définition comme dans l’application de la norme ;

– la deuxième prévoit des évolutions de dispositions du code général des collectivités territoriales pour faciliter le fonctionnement des collectivités locales ;

– la troisième concerne des mesures liées à la modernisation du droit de l’urbanisme ;

– la quatrième vise à moderniser des dispositions relatives aux compétences des collectivités locales en matière d’environnement ;

– la cinquième recouvre diverses mesures de simplification.

---

(1) *Proposition de loi de M. Éric Doligé de simplification des normes applicables aux collectivités locales, n° 779, déposée le 4 août 2011.*

Après avoir été renvoyée en commission le 15 février 2012, une version réduite de ce texte a finalement été adoptée en première lecture par le Sénat le 12 décembre 2012, puis par l'Assemblée nationale le 26 février 2013. Le Sénat a examiné en deuxième lecture la proposition de loi le 12 juin 2013, en en réduisant sensiblement le champ.

***b. L'habilitation à réformer par ordonnance le droit de l'urbanisme***

En application de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement a déposé le 2 avril dernier un projet de loi<sup>(1)</sup> destiné à l'habilitier à adopter par ordonnances différentes dispositions relatives au droit de l'urbanisme, destinées à accélérer les projets de construction.

À la suite de son adoption par le Parlement, ce projet a abouti à la promulgation de la loi n° 2013-569 du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Ces ordonnances, dont les premières ont déjà été prises, auront pour objectif de :

– mettre en place une procédure intégrée pour le logement, qui rassemble l'ensemble des procédures d'autorisation nécessaires pour un projet, afin d'aboutir plus rapidement à la délivrance des permis de construire, dans le respect de la protection de l'environnement ;

– accroître la densification en favorisant la transformation de bureaux en logements, en limitant les obligations en matière de places de stationnement, en autorisant un alignement sur la hauteur d'un bâtiment contigu ou la surélévation d'immeubles pour la création de logements ;

– réduire le délai de traitement des recours contentieux et lutter contre les recours abusifs ;

– encourager le développement de logements intermédiaires à prix maîtrisé, entre logement social et parc privé, par la création d'un statut spécifique et d'un bail de longue durée dédié ;

– créer un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ;

– augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités territoriales peuvent consentir pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;

---

(1) *Projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, n° 1017, déposé le 2 mai 2013.*

– supprimer progressivement la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de vente de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de protéger les acquéreurs en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier ;

– faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment.

En plus de ces dispositions d'urgence, d'autres mesures, qui nécessitent une concertation plus longue, seront présentées dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179) déposé le 26 juin 2013.

Ces dispositions permettront ainsi aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'urbanisme de **limiter les coûts de gestion des autorisations d'urbanisme et des recours contentieux**, alors que ces démarches font partie des sources de mécontentement des élus locaux bénévoles confrontés à des spécialistes de la procédure, prêts à tirer un avantage de toute erreur malencontreuse.

### **III. LE RENFORCEMENT DE L'ÉVALUATION PRÉALABLE ET A POSTERIORI PAR LES ÉLUS LOCAUX DE LA PRODUCTION NORMATIVE ORGANISÉE PAR LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI**

#### **A. LE DISPOSITIF ENVISAGÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI INITIALE**

La présente proposition de loi, déposée Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, proposait de créer une nouvelle institution « *dont l'autorité et la représentativité seraient incontestables* » et dont la mission principale serait de renforcer le contrôle et l'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales.

##### **1. La fusion des deux commissions au sein d'une nouvelle Haute autorité**

Les deux commissions aujourd'hui existantes et chargée de contrôler les normes réglementaires ayant un impact sur les collectivités territoriales – la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) et la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) – seraient fusionnées au sein d'une **Haute autorité d'évaluation des normes**. Cette nouvelle autorité serait autonome budgétairement et n'aurait aucun lien organique avec le comité des finances locales (CFL), contrairement à la CCEN.

Sa composition reposerait sur celle de la CCEN aujourd'hui, avec toutefois **un nombre de membres plus élevé** (trente-cinq membres pour la nouvelle autorité contre vingt-deux pour la CCEN aujourd'hui). Afin de faire face à la faible participation des élus, la proposition de loi prévoit une composition plus souple, en précisant que chaque niveau de collectivités territoriales ou de leurs groupements serait représenté, non par des présidents, mais par des élus de base,

élus par un collège regroupant les présidents des assemblées délibérantes de leur niveau de collectivités.

Cette nouvelle composition conduirait ainsi à faire de cette nouvelle autorité un organisme distinct du CFL et de **rompre ainsi le lien organique unissant les deux institutions**. En effet, les membres élus de la CCEN, tous issus du CFL, sont par ailleurs investis d'importants mandats locaux et nationaux qui ne leur permettent pas toujours de participer activement aux travaux de la commission, ce qui peut conduire à fragiliser ses avis. Les deux institutions resteront proches, par leurs liens de travail avec les administrations centrales et leur structure largement représentative des divers niveaux de collectivités territoriales, d'où le choix formel de les insérer dans le même titre du code général des collectivités territoriales.

## 2. Un champ de compétence renforcé

La proposition de loi prévoit un champ de compétence plus large que celui aujourd'hui exercé par la CCEN.

### *a. Une saisine obligatoire pour l'examen des projets de loi*

Le nouvel organisme serait désormais obligatoirement consulté par le Gouvernement sur **l'impact financier des projets de textes réglementaires ainsi que des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements**.

À la demande du Gouvernement, elle émettrait un avis sur les projets d'actes de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités. En revanche, toutes les normes justifiées par la protection de la sûreté nationale demeuraient exclues du champ de compétence de la Haute Autorité.

La proposition de loi étend les autorités pouvant saisir la nouvelle autorité. Ainsi, les présidents des deux assemblées pourraient saisir l'autorité pour l'examen d'une proposition de loi déposée par un de leurs membres, sauf si son auteur s'y oppose.

En conséquence, cette **consultation deviendrait une formalité essentielle** : si cette consultation est omise, il s'agirait d'une irrégularité qui pourrait entraîner l'annulation du texte par le juge administratif. S'agissant d'un projet de loi, au contraire, une loi simple édictant une obligation de consultation n'entraîne pas d'effet impératif. Si le Gouvernement omet la consultation, la mise en discussion de ce projet de loi puis son adoption par le Parlement effacent l'irrégularité du défaut de consultation. La loi nouvelle est censée avoir implicitement écarté l'obligation consultative fixée par un texte antérieur de même niveau.

### ***b. Une compétence sur le stock de normes***

Alors que la CCEN est aujourd'hui compétente sur le flux de normes, c'est-à-dire les projets de niveau réglementaire ayant pour effet d'établir des normes supplémentaires, la nouvelle autorité pourrait, soit sur auto-saisine, soit sur saisine du Gouvernement, des présidents des assemblées parlementaires et par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités, **évaluer toute norme réglementaire aujourd'hui en vigueur et ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales ou leurs groupements.**

Les travaux de cette autorité à ce sujet – prenant la forme de recommandations, motivées et relativement détaillées, de modification du droit positif en vigueur – seraient remis, chaque année, au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

### ***c. Des délais d'examen plus longs et une publicité des avis renforcée***

Cette autorité disposerait d'un délai de six semaines, contre cinq semaines actuellement, à compter de la transmission d'un projet de texte réglementaire ou d'une demande d'avis, pour rendre son avis. Une procédure d'urgence est prévue permettant, à la demande du Premier ministre, de réduire ce délai à deux semaines.

En cas d'avis défavorable de l'autorité, le Gouvernement disposerait d'un délai de six semaines pour présenter un nouveau projet de texte réglementaire, en tenant compte des observations émises.

Les avis de l'autorité sur les projets de textes réglementaires et les projets de loi seraient publiés au *Journal officiel*. De même, ses avis sur les projets de loi seraient annexés à l'étude d'impact dont ils constitueraient un complément destiné à renforcer l'information du Parlement dans le cadre de sa mission législative et de contrôle. Ces dispositions contribueront à renforcer la publicité des travaux de cette nouvelle institution et à responsabiliser les administrations centrales dans leurs travaux d'élaboration des projets réglementaires ou législatifs, ou dans leurs hésitations à remanier des normes reconnues comme excessivement complexes ou coûteuses.

## **3. L'adossement de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs**

La proposition reprend, dans une large mesure, les dispositions actuelles des articles R. 142-7 à R. 142-11 du code du sport, en transformant la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs – créée par le décret n° 2009-341 du 27 mars 2009 comme une commission administrative placée auprès du ministre chargé des sports – en une **formation restreinte de l'autorité en charge du contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales**, sur le modèle actuel de la CCEN en tant qu'émanation du comité des finances locales.

Cette formation restreinte serait composée de représentants des administrations compétentes de l'État du Parlement, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La **proposition de loi ne prévoit pas en revanche la participation de représentants du monde sportif**, alors que les délégués du Comité national olympique et sportif français, du Comité paralympique et sportif français et des associations sportives disposent du tiers des 18 sièges de la commission existante.

Ce choix est justifié par le lien organique unissant la CERFRES et la nouvelle autorité, la première étant une émanation de la seconde dans laquelle ne siège aucun représentant du monde sportif.

La commission disposerait d'un délai de quatre mois, contre deux mois aujourd'hui, pour rendre ses avis. En cas d'avis défavorable, les fédérations compétentes disposeraient d'un délai de deux mois pour proposer un nouveau projet de règlement.

Ses avis seraient également publiés au *Journal Officiel* afin d'assurer une large publicité de ses travaux et décisions.

Cependant, depuis l'adoption du présent texte par le Sénat le 28 janvier 2013, cette commission a été réorganisée par le décret n° 2013-289 du 4 avril 2013 qui en a fait une formation restreinte du conseil national du sport, organisée par les articles R. 142-7 à R. 142-11 du code du sport.

Elle reste chargée de rendre un avis sur les projets de règlements élaborés par les fédérations sportives agréées, qui lui sont transmis par le ministre chargé des sports, accompagné par une notice d'impact, mais il est désormais prévu que « *sur décision de son président ou à la demande d'un tiers de ses membres* », la commission puisse « *surseoir à statuer afin de soumettre le projet de règlement fédéral à l'appréciation de la commission consultative d'évaluation des normes* » pour ne se prononcer que « *dans les deux mois suivant l'avis de celle-ci* »<sup>(1)</sup>.

## **B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT**

Outre plusieurs modifications de rédaction ou portant sur l'insertion des dispositions proposées au sein du code général des collectivités territoriales, le Sénat a adopté, notamment à l'initiative de son rapporteur M. Alain Richard, plusieurs amendements destinés à compléter et préciser le dispositif de la proposition de loi.

### **1. La modification de l'appellation et du statut de la nouvelle autorité**

La commission des Lois du Sénat n'a pas souhaité retenir l'appellation de Haute autorité d'évaluation des normes proposée par les auteurs de la proposition

---

(1) Article R. 142-10 du code du sport.

de loi, qui « renvoie au statut d'autorité administrative indépendante que votre commission n'a pas souhaité retenir pour cette nouvelle structure ».

Elle a préféré l'appellation de **Conseil national d'évaluation des normes**, qui correspond à celle d'une commission consultative administrative adossée à une administration centrale – en l'occurrence la direction générale des collectivités locales – tout en permettant de souligner la continuité avec l'activité de la commission consultative. Elle a ainsi souhaité que la jurisprudence établie depuis 2008 soit conservée au moyen de deux dispositions :

– le conseil national devrait « *prendre en compte* » les avis rendus par la commission consultative et assurer leur publication ;

– ces avis, avec les motifs sur lesquels ils ont été pris, « *demeurent soumis au Gouvernement* ».

En outre, afin de garantir l'autonomie financière du futur conseil national, elle a prévu qu'il bénéficierait, à l'instar du comité des finances locales, d'un prélèvement budgétaire sur la dotation globale de fonctionnement.

## **2. Le renforcement de son champ de compétences**

La commission des Lois du Sénat a **élargi les compétences du futur conseil sur les projets de normes** :

– **en lui permettant de se saisir lui-même de toute norme technique** résultant d'activités de normalisation et de certification ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cette disposition concerne les normes de type AFNOR ou ISO qui, malgré leur caractère non obligatoire, s'imposent souvent *de facto* aux collectivités, à l'origine de dépenses importantes ;

– en étendant sa saisine obligatoire **aux projets d'amendements du Gouvernement**, ainsi que, à la demande des présidents des deux assemblées, **aux projets d'amendements de l'un de leurs membres, sauf si ce dernier s'y oppose**.

Cependant, **cette disposition présente une double difficulté** :

– les « projets d'amendement » n'ont pas d'existence légale : seuls les amendements déposés peuvent faire l'objet d'un examen ;

– une telle procédure apparaît incompatible avec les règles du droit parlementaire : en commission comme en séance publique, les amendements des députés doivent être déposés « *au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures* »<sup>(1)</sup> ; le dépôt des amendements du Gouvernement n'est pas soumis à ce délai. Dans les faits, si on prend en

---

(1) Articles 88 et 99 du Règlement de l'Assemblée nationale.

compte le délai nécessaire au traitement des amendements et à leur renvoi au conseil national, cette procédure aboutirait dans la plupart des cas à demander au CNEN de se prononcer de façon uniquement superficielle, sans qu'aucune expertise sérieuse ne puisse avoir lieu sur le contenu de l'amendement, et que le résultat de cet examen sommaire soit fréquemment communiqué à l'assemblée concernée seulement après son examen. Il ne saurait naturellement être question de suspendre l'examen de ces amendements par l'assemblée ou la commission concernée à la remise de l'avis du conseil national.

En outre, le Sénat a renforcé son **rôle en matière d'examen des normes réglementaires en vigueur** en prévoyant que le conseil national puisse, dans le cadre de son examen, proposer des mesures d'adaptation si l'application de certaines normes entraîne, pour les collectivités territoriales ou leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières disproportionnées au regard des objectifs poursuivis, voire proposer l'abrogation de normes obsolètes.

### **3. Le rétablissement d'une procédure d'examen en extrême urgence**

La commission des Lois du Sénat a souhaité **rétablir une procédure d'extrême urgence de soixante-douze heures** afin que, dans des cas exceptionnels dûment motivés, le Premier ministre puisse demander un avis du Conseil national dans un délai contraint. Ce dispositif serait notamment nécessaire dans le cas de saisine sur un projet d'amendement, gouvernemental ou parlementaire, au cours de l'examen parlementaire d'un texte.

## **IV. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS AU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT**

### **A. LA SUPPRESSION DE L'EXAMEN PRÉALABLE DES AMENDEMENTS**

À l'initiative de votre rapporteur et de Mme Marietta Karamanli, la commission des Lois a **supprimé la compétence du conseil national pour examiner les amendements** – de manière systématique en ce qui concerne les amendements déposés par le Gouvernement ou sur saisine du président d'une assemblée parlementaire pour les amendements déposés par un de ses membres (**I et II de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

### **B. LE RÉAJUSTEMENT DE LA PROCÉDURE DE SECONDE DÉLIBÉRATION**

Le Sénat a prévu que lorsque le conseil national d'évaluation des normes donne un avis défavorable à un projet de norme réglementaire, le Gouvernement est dans l'obligation de présenter un projet « *modifié* » ; dans ce cadre, « *un représentant du Premier ministre* » se doit d'assister à la réunion du CCEN (**V de l'article L. 1212-2 du CGCT inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).



La contrainte de présenter un projet différent du texte réglementaire qu'il envisageait de prendre pourrait constituer une restriction au pouvoir réglementaire qui appartient au Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution. Aussi, à l'initiative du Gouvernement, la commission des Lois a précisé que **cette nouvelle délibération par le conseil national d'un projet de norme réglementaire ayant fait l'objet d'un premier avis défavorable pourrait porter sur un projet modifié** par le Gouvernement afin de prendre en compte l'avis défavorable du conseil national **ou sur le même texte, accompagné « d'informations complémentaires »** présentées par le Gouvernement

Par ailleurs, le même amendement du Gouvernement est **revenu sur l'obligation de représentation du Premier ministre** lors de cette seconde délibération : si l'on peut considérer que cette formulation cherche à donner une certaine solennité à cette nouvelle présentation et à impliquer le Premier ministre dans son rôle d'arbitrage, la définition de « représentant du Premier ministre » peut concerner tout fonctionnaire qui est soumis hiérarchiquement au chef du gouvernement. Ainsi, en application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, les préfets « *représentent le Premier ministre et chacun des ministres* ».

### **C. LES PRÉCISIONS APPORTÉES À LA COMPOSITION DU CONSEIL NATIONAL**

À l'initiative du Gouvernement, le mandat des membres du conseil national a été **ramené de six à trois ans**, ce qui permettra de faciliter le renouvellement de ces membres et d'organiser les élections de ses membres de manière mutualisée avec celle des membres du comité des finances locales, source d'économie et de rationalisation des procédures (**II de l'article L. 1212-1 du CGCT inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

En outre, le même amendement du Gouvernement a inséré le principe selon lequel la **moitié de la représentation** des différentes catégories de collectivités territoriales devrait être composée de **membres des exécutifs des collectivités** (maires ou adjoints au maire, présidents et vice-présidents des conseils généraux, des conseils généraux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) qu'ils représentent.

Par ailleurs, a été prévue l'élection de deux vice-présidents au sein du conseil national, désigné par les élus parmi les membres au titre d'un mandat local.

En outre, un amendement de votre rapporteur a prévu que les modalités de désignation et d'élection des membres du conseil national devraient respecter le **principe de parité entre les femmes et les hommes**.

Enfin, la commission des Lois a prévu que la détermination par le conseil national de sa propre dotation, prélevée sur la dotation globale de fonctionnement,

serait encadrée par l'exigence d'un vote conforme du comité des finances locales (**article L. 1212-4 du CGCT inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

#### **D. LE RÉTABLISSEMENT DE LA REPRÉSENTATION DU MONDE SPORTIF AU SEIN DE LA COMMISSION D'EXAMEN DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX RELATIFS AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS**

En adossant la CERFRES au conseil national d'évaluation des normes, le Sénat a repris les grandes lignes de la composition et du fonctionnement de la commission, organisés par les articles R. 142-7 à R. 142-11 du code du sport.

Cependant, en prévoyant qu'elle serait composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales, il en a exclu les représentants du monde sportif – Comité national olympique et sportif français, Comité paralympique et sportif français et associations sportives – qui disposent actuellement du tiers des 18 sièges de la commission existante.

À l'initiative de votre rapporteur, le rôle et **la composition de cette commission ont été rééquilibrés entre représentants des élus locaux** – qui disposeraient dorénavant de la moitié au lieu du tiers des sièges – et **représentants des administrations et du monde sportif**, qui disposeraient de l'autre moitié des sièges (**I de l'article L. 1212-3 du CGCT inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

#### **E. LA RATIONALISATION DES MODALITÉS DE MISE EN PLACE ET DE PUBLICITÉ DES AVIS DU CONSEIL NATIONAL ET DE LA COMMISSION D'EXAMEN DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX RELATIFS AUX ÉQUIPEMENTS SPORTIFS**

À l'initiative de votre rapporteur, les **modalités de publicité des travaux de ces deux organes ont été rationalisées**, afin que leurs avis soient rendus publics – par exemple au moyen d'un site internet dédié – sans qu'il fasse l'objet d'une obligation de publication au *Journal officiel*.

En effet, une telle publication apparaît disproportionnée, s'agissant notamment des avis de la CERFRES concernant des règlements fédéraux n'ayant pas eux-mêmes vocation à être publiés au *Journal officiel* mais uniquement au *Bulletin officiel du ministère des Sports* (**VI de l'article L. 1212-2 et III de l'article L. 1212-3 du CGCT insérés par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

En outre, les modalités d'application de la présente proposition de loi ont été renvoyées par un amendement de votre rapporteur à un décret en Conseil d'État, chargé de préciser aussi bien les modalités d'élection ou de désignation des membres du CNEN, la composition et les modalités de désignation des membres de la CERFRES ainsi que les procédures applicables devant elles (**nouvel article L. 1212-5 du CGCT inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**).

Enfin, à l'initiative de votre rapporteur, les **modalités d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi ont été précisées**, afin que l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes **puisse continuer ses travaux** entre la promulgation du présent texte et la mise en place du conseil national, et en prévoyant que les textes sur lesquels la commission consultative aurait été saisie mais pour lesquels elle n'aurait pas rendu son avis seraient soumis au conseil national dès son installation (**article 2 de la proposition de loi**).



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa séance du mercredi 11 septembre 2013, la Commission procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales (n° 658).*

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

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Madame la ministre chargée de la décentralisation, tout en vous souhaitant la bienvenue, je m'interroge sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à nous soumettre, sous la forme d'une proposition de loi adoptée par le Sénat, un texte dont nous avons déjà débattu et que nous avons intégré dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Je peine à comprendre la logique du Gouvernement.

**M. Philippe Gosselin.** Cette incongruité ne nous a pas échappé. S'agit-il de simplifier en complexifiant ? Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué !

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Nous partageons souvent le point de vue du président Urvoas en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires. J'espère que Mme la ministre nous expliquera les raisons de la bizarrerie législative à laquelle nous sommes confrontés.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée auprès de la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.** Je le ferai avec conviction et détermination. Si le Gouvernement tient à ce que ce texte fasse l'objet d'un examen particulier, c'est que – chacun le sait – le poids des normes est devenu insupportable. Depuis cinq ans, plus de 1 700 textes ont multiplié les contraintes financières pesant sur nos collectivités territoriales, se traduisant pour celles-ci par plus de 1,5 milliard d'euros de dépenses.

La présente proposition de loi Gourault-Sueur – déjà examinée et améliorée – fait suite aux engagements du président de la République en la matière. Certes, nous avons, en toute logique, inséré des dispositions relatives au conseil national d'évaluation des normes – l'une des instances du Haut Conseil des territoires – dans le texte sur l'affirmation des métropoles ; mais la conclusion, en juillet, par le Premier ministre, du pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales exigeait d'accélérer le processus. En effet, ce pacte propose une série de mesures susceptibles de réduire les dépenses des collectivités dont le budget est alourdi par le poids des normes, et nous souhaitons rendre ces mesures effectives le plus vite possible. Le texte qui vous est soumis

ayant déjà été examiné à l'occasion du projet de loi sur l'affirmation des métropoles, nous devrions rapidement parvenir à un consensus. Dès lors, la proposition de loi pourrait être examinée en séance publique le 19 septembre, et si le Sénat choisit ensuite de l'adopter conforme, la loi pourrait prendre immédiatement effet.

C'est la volonté de gagner du temps qui amène le Gouvernement à revenir vers votre assemblée en vous demandant d'adopter cette proposition de loi. Il s'agit d'une attente forte de la part de nos collectivités territoriales qui souhaitent profiter de l'allègement de cette contrainte financière lors de la construction de leur budget.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Les députés de la majorité ayant certainement été convaincus, nos collègues de l'opposition souhaitent-ils reprendre la parole ?

**M. Philippe Gosselin.** Nous partageons tous la même préoccupation face à l'accumulation des normes depuis les années 70, que n'a pas empêchée la création de multiples ministères et secrétariats d'État à la simplification. Comme l'a rappelé le rapporteur, le Conseil d'État épinglait dès 1991 la « logorrhée législative et réglementaire ». Trop de normes tuent la norme, et cet excès coûte cher, notamment aux collectivités locales. Évoquons les fameuses 400 000 normes applicables, les rapports dont les propositions ne sont pas toujours suivies d'effet, les commissions qui, pour justifier leur existence, produisent de nouvelles normes, ajoutant couche sur couche, avec parfois le concours de la société elle-même, victime du phénomène de judiciarisation.

Je ne peux donc qu'approuver la volonté de simplifier et d'alléger ces normes. Notre rapporteur a rappelé le développement, depuis quelques années, des études d'impact, le moratoire sur l'adoption de mesures réglementaires édicté en 2010 et le gel de la réglementation décidé en juillet 2013. Mais voilà qu'après plus de trente années d'attente, la simplification des normes prend des allures d'urgence depuis que le Premier ministre l'a inscrite dans le pacte de confiance et de responsabilité. Pour lui permettre de remplir cet engagement, on exige de court-circuiter le travail parlementaire en doublant le projet de loi du Gouvernement, déjà amendé par l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi sénatoriale. Or je ne vois pas l'intérêt de gagner quelques semaines, à moins que le Gouvernement doute du vote favorable sur le projet de loi relatif à l'affirmation des métropoles – qui suscite peu d'enthousiasme – et échafaude ce parcours parallèle pour parvenir à remplir ses promesses. Pour ma part, madame la ministre, la forme me laisse sceptique ; le texte sur l'affirmation des métropoles me paraît un véhicule législatif mieux adapté.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** La concurrence entre les textes peut, en effet, surprendre ; pourtant, comme l'a souligné Mme la ministre, il est souhaitable de traduire au plus vite le pacte de confiance et de responsabilité dans les faits, et le législateur doit y être associé.

Dans le parcours du projet de loi sur l'affirmation des métropoles, a-t-on prévu les amendements nécessaires pour en retirer, le cas échéant, les dispositions contenues dans la présente proposition de loi ?

Selon certains, puisqu'on aurait attendu trente ans, l'on pourrait attendre encore un peu ; or cet argument se fonde sur un malentendu. En effet, le fameux rapport du Conseil d'État de 1991 porte sur la surproduction législative et réglementaire, qui reste malheureusement d'actualité. La prise de conscience du poids excessif des normes – principalement techniques et financières – applicables aux collectivités territoriales est, quant à elle, beaucoup plus récente, datant de quelques années seulement. On peut donc suivre le Gouvernement dans sa volonté d'avancer au plus vite sur ce dossier.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Madame Bechtel, le Parlement a également son mot à dire dans le cadre d'un projet de loi. Par ailleurs, il faudrait commencer par simplifier le texte – encore bavard – de cette proposition de loi. Comme le montre le nombre d'amendements déposés – le seul rapporteur en présentera quarante-trois –, le texte doit être retravaillé. Disposer de davantage de temps aurait évité à la Commission bien des échanges superflus. En matière d'urgence, mieux vaut aller vite plus tard que lentement aujourd'hui.

**M. Matthias Fekl.** En recevant l'ordre du jour, nous avons tous été surpris. Mais au-delà de la question du vecteur législatif, intéressons-nous au fond qui importe aux Français. Or nous sommes tous d'accord sur l'urgence à simplifier les normes ; nous sentons tous, dans nos circonscriptions, la demande des professionnels, des entreprises, des agriculteurs, des élus des collectivités, notamment dans les petites collectivités rurales qui peinent de plus en plus à appliquer l'ensemble des dispositifs. Nous devons agir, à la suite du Sénat qui a d'ailleurs sensiblement amélioré le texte par le biais des dispositions concernant le conseil national, mais aussi à travers l'introduction du principe d'adaptabilité de la norme, gage de souplesse. Nous devrions à notre tour travailler sur ce texte important.

**M. Philippe Gosselin.** Nous partageons tous cette préoccupation de fond, mais ce texte illustre parfaitement l'adage selon lequel pour résoudre un problème, il suffirait de créer une commission. La mise en place d'un conseil national ne résoudra pas tous les problèmes liés aux normes en France.

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*





## EXAMEN DES ARTICLES

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

(art. L. 1212-1 à L. 1212-4 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales)

#### **Création du conseil national d'évaluation des normes**

Le présent article propose d'insérer, au sein du titre premier du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales dont le chapitre unique est actuellement consacré à l'organisation du comité des finances locales, un nouveau chapitre consacré au conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et à sa formation restreinte dénommée « commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs » (CERFRES).

Afin de garantir la continuité entre le nouveau conseil national et l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), la commission des Lois du Sénat a souhaité que la jurisprudence établie depuis 2008 soit conservée au moyen de deux dispositions :

– le conseil national devrait « *prendre en compte* » les avis rendus par la commission consultative et assurer leur publication ;

– ces avis, avec les motifs sur lesquels ils ont été pris, « *demeurent soumis au Gouvernement* ».

#### **1. La composition du conseil national**

La composition proposée par le Sénat reprend celle de la commission consultative : des représentants du Parlement, des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale et des représentants des administrations compétentes de l'État. Si les membres de la commission consultative sont aujourd'hui désignés au sein du comité des finances locales, le mandat, d'une durée de six ans, des membres du conseil national ne serait dorénavant plus conditionné à l'appartenance à un autre organe consultatif.

Le conseil national comprendrait ainsi **36 membres**, désignés de la manière suivante :

– deux députés et deux sénateurs, désignés par leurs assemblées respectives – dans les faits désignés par leur président sur proposition des commissions compétentes en matière de collectivités territoriales, soit les deux commissions des Lois ;

– neuf représentants de l'État, désignés par le Gouvernement ;

– quatre conseillers régionaux, quatre conseillers généraux<sup>(1)</sup>, cinq conseillers communautaires et dix conseillers municipaux, élus au sein de chaque niveau de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités, selon une procédure particulière : si seuls les responsables exécutifs seront électeurs, tous les titulaires d’un mandat de conseiller seront éligibles.

En même temps que chaque membre titulaire serait élu ou désigné un membre suppléant, qui le remplacerait en cas d’empêchement temporaire ou de cessation de son mandat pour quelque raison que ce soit. Une disposition identique est prévue pour les représentants de l’État qui, en cas d’empêchement, pourraient se faire remplacer par un membre de leur administration.

Un décret en Conseil d’État préciserait ces modalités de désignation.

Le nombre de sièges dévolus à chaque niveau de collectivités a cependant été sensiblement revu au cours de la discussion du texte par le Sénat :

	<b>Composition actuelle de la CCEN</b>	<b>Composition proposée par les auteurs de la proposition de loi</b>	<b>Composition retenue par la commission des Lois du Sénat et adoptée par le Sénat</b>
<b>Députés</b>	1	2	2
<b>Sénateurs</b>	1	2	2
<b>Conseillers régionaux</b>	2	3	4
<b>Conseillers généraux</b>	4	3	4
<b>Conseillers communautaires</b>	2	6	5
<b>Conseillers municipaux</b>	5	10	10
<b>Représentants de l’État</b>	7	9	9
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>36</b>

Dans son bilan d’activité 2011<sup>(2)</sup>, la commission consultative avait constaté qu’« *en dépit de ce système souple de suppléance et de ces règles de quorum adaptées, il s’avère que les membres élus éprouvent de réelles difficultés à assumer la charge résultant d’un tel rythme de travail* », que représentaient les quinze réunions annuelles de la commission, puisqu’en moyenne 4,5 élus – soit le tiers de cet effectif – assistaient à ses réunions. Aussi à l’invitation du président de la commission consultative, M. Alain Lambert, le comité des finances locales avait émis le 3 juillet 2012 un vœu pour solliciter l’extension du nombre d’élus en

(1) *Qui deviendront conseillers départementaux à compter des élections de mars 2014, en application des dispositions de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.*

(2) *Commission consultative d’évaluation des normes, Bilan d’activité 2011, juin 2012, p. 20.*

y intégrant des représentants des collectivités territoriales choisis en dehors des membres du comité. Le choix de porter de 15 à 27 le nombre des élus et de ne pas conditionner ce mandat à d'autres fonctions devrait permettre aux membres du conseil national de disposer du temps nécessaire.

À l'instar du comité des finances locales ou de la commission consultative, le conseil national serait présidé par un représentant des collectivités territoriales. Il serait élu par les membres titulaires d'un mandat électif, ce qui exclurait les représentants de l'État de la participation à l'élection. Le mandat des membres de la nouvelle instance serait fixé à six ans.

Sur le modèle de ce qui existe pour la commission consultative, le conseil national pourrait entendre des personnes susceptibles d'éclairer ses travaux, en fonction de l'ordre du jour.

## 2. Le champ de compétences du conseil national

Le **nouvel article L. 1212-2** du code général des collectivités territoriales détaille les cas dans lesquels le conseil national serait consulté de manière obligatoire sur certains projets de normes (**I de l'article L. 1212-2**) de manière facultative sur d'autres (**II du même article**) ou pourrait se saisir ou être saisi de certaines normes en projet (**III du même l'article**) ou en vigueur (**IV du même article**).

### *a. Les projets de normes devant dorénavant faire l'objet d'une saisine obligatoire du conseil national*

Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) serait ainsi obligatoirement consulté par le Gouvernement sur l'impact « *technique et financier* » des **projets de normes réglementaires** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics, ce qui inclut les groupements de collectivités tels que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette disposition reprend des dispositions existantes du second alinéa de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux missions de la commission consultative d'évaluation des normes ;

Dans le même cadre, le conseil national aurait à évaluer l'impact technique et financier des **projets de loi** créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. La saisine de l'actuelle commission consultative par le Gouvernement des projets de loi est aujourd'hui facultative et n'a été, à ce jour, utilisée qu'à deux reprises, sur le projet de loi n° 491 (2011-2012) portant réforme du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles ainsi que plus récemment, sur le projet de loi de refondation de l'école, pour lequel la commission consultative a rendu le 10 janvier 2013 un avis favorable assorti de recommandations.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a souhaité compléter cette obligation de saisine en y incluant les **projets d'amendements du Gouvernement**. Si les amendements adoptés dans le cadre de l'examen parlementaire peuvent « *représenter une source non négligeable de l'inflation normative assumée par les élus locaux* »<sup>(1)</sup>, cette disposition présente une double difficulté :

– les « projets d'amendement » n'ont pas d'existence légale : seuls les amendements déposés peuvent faire l'objet d'un examen ;

– une telle procédure apparaît incompatible avec les règles du droit parlementaire : en commission comme en séance publique, les amendements des députés doivent être déposés « *au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 heures* »<sup>(2)</sup> ; le dépôt des amendements du Gouvernement n'est pas soumis à ce délai. Dans les faits, si on prend en compte le délai nécessaire au traitement des amendements et à leur renvoi au conseil national, cette procédure aboutirait dans la plupart des cas à demander au CNEN de se prononcer de façon uniquement superficielle, sans qu'aucune expertise sérieuse ne puisse avoir lieu sur le contenu de l'amendement, et que le résultat de cet examen sommaire soit fréquemment communiqué à l'assemblée concernée après son examen. Il ne saurait naturellement être question de suspendre l'examen de ces amendements par l'assemblée ou la commission concernée à la remise de l'avis du conseil national.

Cette solution apparaît ainsi à votre rapporteur comme doublement insatisfaisante. Par ailleurs, votre rapporteur observe que le contrôle de la recevabilité financière des amendements rend, en principe, impossible qu'un député soit à l'origine de l'introduction d'une nouvelle norme coûteuse pour les collectivités territoriales.

Enfin, le conseil national serait saisi par le Gouvernement de **tout projet d'acte de l'Union européenne** ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales, que cet impact soit positif, négatif ou neutre.

En revanche, comme pour la CCEN, les **normes directement justifiées par la protection de la sûreté nationale** seraient expressément exclues du champ de compétences du conseil national. Ce choix se justifie par la particularité de ces normes qui, de surcroît, ne s'appliquent pas, ou peu, aux collectivités territoriales.

#### ***b. Les propositions de normes d'initiative parlementaire pouvant être déferées de manière facultative au conseil national***

Le CNEN pourrait être **consulté de manière facultative sur des initiatives parlementaires** visant à introduire ou à modifier les normes applicables aux collectivités et à leurs groupements.

---

(1) Rapport n° 282 (2012-2013) de M. Alain Richard, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 23 janvier 2013, p. 25.

(2) Articles 88 et 99 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourrait le saisir sur toute proposition de loi déposée par un parlementaire membre de leur assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. Cette disposition s'inspire du cinquième alinéa de l'article 39 de la Constitution qui dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.* ». On peut s'interroger cependant sur le risque que ce droit d'opposition soit plus systématiquement invoqué par les auteurs.

De manière parallèle, la commission des Lois du Sénat a ajouté à cette hypothèse une possibilité de saisine sur un amendement déposé. Cependant, l'application automatique du délai réduit de 72 heures ne garantirait pas que cet avis soit rendu à l'issue d'une analyse approfondie et surtout avant que l'assemblée concernée n'ait eu à se prononcer sur l'amendement en question.

Enfin, à l'initiative de Mme Éliane Assassi, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement qui permettrait aux présidents de groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat de saisir le conseil national sur une proposition de loi déposée par l'un des membres de leur groupe et inscrite à l'ordre du jour. Cette faculté trouverait notamment à s'exercer dans la perspective des jours de séance réservés aux groupes d'opposition ou minoritaires, en application du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

#### *c. Les projets de normes techniques pouvant être examinés de manière facultative par le conseil national*

La commission des Lois du Sénat a également prévu que le CNEN pourrait se saisir lui-même de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Ainsi, **le conseil national pourrait examiner tout projet de normes AFNOR ou ISO** dont il jugerait utile de se saisir en raison de l'impact technique et financier éventuel sur les collectivités territoriales.

#### *d. Les conditions d'examen du stock existant de normes*

La présente proposition de loi prévoit également de confier au conseil national la **mission d'examiner le stock de normes** d'ores et déjà applicables aux collectivités et à leurs établissements publics.

De sa propre initiative, ou sur saisine du Gouvernement, des commissions permanentes des assemblées parlementaires ainsi que, dans des conditions précisées par décret, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, le conseil national pourrait être amené à se pencher sur toute norme réglementaire en vigueur – alors que l'actuelle commission consultative n'est compétente que sur le flux de normes, et non sur le stock.

Le contrôle opéré par le CNEN viserait à évaluer la mise en œuvre des normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi que leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. Les « conclusions » du conseil national seraient remises chaque année au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À l'occasion de son examen, le Sénat a en outre précisé que l'avis rendu par le conseil national pourrait proposer des mesures d'adaptation des normes réglementaires en vigueur, lorsque l'application de celles-ci « entraîne, pour les collectivités territoriales et leurs groupements, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs » ainsi que des **mesures de simplification** de ces dispositions, voire **d'abrogation** de normes devenues obsolètes.

### 3. Les délais d'examen

Le V du nouvel article L. 1212-2 fixe les délais d'examen des normes dont est saisi le conseil national.

Le CNEN disposerait en règle générale d'un délai de **six semaines** pour rendre son avis. Ce délai commencerait à compter de la transmission d'un projet de texte réglementaire ou de loi de la part du Gouvernement ou de la demande d'avis de la part du Gouvernement, des présidents des assemblées ou des collectivités territoriales. Ainsi, le conseil national disposerait d'un délai supérieur d'une semaine par rapport à celui dont dispose aujourd'hui la commission consultative, fixé à cinq semaines par l'article R. 1213-4 du code général des collectivités territoriales.

En revanche, ce délai pourrait être réduit à **deux semaines** à la demande du Premier ministre et à titre exceptionnel, voire être fixé, par décision motivée du Premier ministre, à **soixante-douze heures après sa saisine**.

Il est ainsi prévu une procédure d'urgence différente de ce que prévoit l'article R. 1213-4 du code général des collectivités territoriales. En effet, il existe actuellement deux procédures d'urgence pour la CCEN : une procédure d'urgence simple, qui ne permet pas au président de la CCEN de demander une deuxième délibération sur un projet réglementaire, et une procédure d'extrême urgence qui conduit la CCEN à rendre son avis soixante-douze heures après sa saisine. La disposition prévue par la proposition de loi représente un équilibre entre les deux procédures d'urgence aujourd'hui existantes.

À défaut de décision rendue dans les délais impartis, l'avis du conseil national serait réputé rendu et favorable.

Les avis rendus sur les projets de norme réglementaire et sur les projets de loi feraient l'objet d'une publication au *Journal officiel* ; en outre, l'avis rendu par le conseil national serait annexé à l'étude d'impact jointe au projet de loi. Si cette

dernière mesure a pour objectif de « compléter les évaluations présentées et de permettre au Parlement de disposer des informations nécessaires pour assurer plus efficacement ses missions législatives et de contrôle », elle se heurte à la rédaction du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, qui prévoit depuis la révision constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République que les conditions de présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat relèvent du domaine de la loi organique <sup>(1)</sup>.

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit ainsi que les projets de loi doivent être accompagnés d'une étude d'impact qui détaille notamment « les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État » <sup>(2)</sup>. Aussi la suppression au sein de la présente proposition de loi de cette mention ne mettra pas fin à l'obligation de mentionner au sein de l'étude d'impact le résultat de la consultation du CNEN.

#### 4. Les conséquences de l'avis du conseil national

Devenant une consultation légale, l'avis du conseil national devrait figurer au sein des visas du texte réglementaire publié au *Journal officiel* comme au sein de l'étude d'impact du projet de loi.

Cependant, la proposition de loi prévoit en outre une procédure spécifique de « seconde délibération » lorsque le conseil national aura émis un avis défavorable sur un projet de texte de nature réglementaire.

---

(1) *Le troisième alinéa de l'article 39 de la constitution prévoit ainsi que* « La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique ».

(2) *Cet article 8 prévoit que* « Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

« Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

« Ils exposent avec précision :

« — l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;

« — l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

« — les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;

« — les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;

« — l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;

« — l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;

« — les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

« — la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires. »

Il convient de rappeler que, selon son bilan d'activité pour 2011, la commission consultative d'évaluation des normes a rendu entre 2 et 6 avis défavorables par an et qu'*in fine*, depuis la mise en place de la commission en 2008, seulement 4 textes ont donc été publiés en passant outre un avis défavorable qu'elle avait exprimé.

Dans ce cas, le Gouvernement – et donc au premier chef, le ministère auteur du projet – devrait présenter un projet modifié de texte réglementaire au conseil national, destiné à prendre en compte les observations et formulations de proposition du CNEN. Les délais de ce second examen seraient les mêmes que ceux prévus pour le premier – avec les mêmes possibilités de demande d'examen en urgence en deux semaines, voire en 72 heures.

À l'initiative de son rapporteur, le Sénat a prévu que dans cette hypothèse, « *un représentant du Premier ministre* » doive assister à la réunion du CCEN. Si l'on peut considérer que cette formulation cherche à donner une certaine solennité à cette nouvelle présentation et à impliquer le Premier ministre dans son rôle d'arbitrage, la définition de « *représentant du Premier ministre* » peut englober tout fonctionnaire qui est soumis hiérarchiquement au chef du Gouvernement. Ainsi, en application du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, les préfets « *représentent le Premier ministre et chacun des ministres* ».

##### **5. L'adossement au conseil national de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs**

Le nouvel article L. 1212-3 du code général des collectivités territoriales prévoit la création d'une formation restreinte au sein du conseil national, dénommée commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES).

Créée par le décret n° 2009-341 du 27 mars 2009 comme une commission administrative placée auprès du ministre chargé des sports, cette commission a été récemment réorganisée par le décret n° 2013-289 du 4 avril 2013 qui en a fait une **formation restreinte du conseil national du sport**, organisée par les articles R. 142-7 à R. 142-11 du code du sport.

Elle est chargée de rendre un avis sur les projets de règlements élaborés par les fédérations sportives agréées, qui lui sont transmis par le ministre chargé



des sports, accompagné par une notice d'impact dont le contenu est détaillé par l'article R. 142-2 du code du sport <sup>(1)</sup>.

Cette réforme a fait passer de 5 à 6 sièges sur 18 la représentation des élus locaux. En outre, elle a prévu que « *sur décision de son président ou à la demande d'un tiers de ses membres* », la commission puisse « *surseoir à statuer afin de soumettre le projet de règlement fédéral à l'appréciation de la commission consultative d'évaluation des normes* » pour ne se prononcer que « *dans les deux mois suivant l'avis de celle-ci* » <sup>(2)</sup>.

Dans l'esprit du Sénat, le choix de rapprocher cette commission du conseil national a pour objectif de faire d'une commission où les représentants des élus disposent de la majorité des sièges. En effet, l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES) a indiqué aux auteurs de la proposition de loi qu'il estimait que « *la CERFRES souffre aujourd'hui de deux faiblesses* :

« *– le délai laissé à la commission pour examiner les projets de règlements qui lui sont soumis, fixé à deux mois, apparaît trop court, et ne permet pas toujours à la CERFRES de disposer du temps suffisant pour effectuer une analyse pertinente ;*

« *– le nombre peu élevé d'élus locaux en comparaison des représentants du monde sportif et de l'administration, les empêche souvent de faire entendre leurs observations.* » <sup>(3)</sup>.

Bien que la proposition de loi reprenne, dans son ensemble, les dispositions réglementaires organisant cette commission avant l'entrée en vigueur du décret n° 2013-289 du 4 avril 2013, plusieurs modifications sont toutefois prévues par la proposition de loi.

Ainsi, elle serait composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales, selon une composition fixée par décret en Conseil d'État, dans laquelle les élus devraient disposer de la majorité. Seraient donc exclus les représentants du monde sportif – Comité national olympique et sportif français, Comité paralympique et sportif

---

(1) « La notice d'impact mentionnée au premier alinéa comprend :

« 1° Le (s) niveau (x) de compétition au (x) quel (s) s'applique le projet de règlement ;

« 2° Le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis à ce projet de règlement ;

« 3° Les conséquences financières de l'application du projet de règlement, tant en fonctionnement qu'en investissement, ainsi que les délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes ;

« 4° Le bien-fondé de ce projet de règlement au regard de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées, du niveau des compétitions et des objectifs de la politique sportive, locale, nationale ou internationale de la fédération concernée ;

« 5° La description des concertations préalablement engagées par la fédération avec les autres fédérations utilisatrices des mêmes types d'équipements, les associations nationales d'élus locaux, de propriétaires et de gestionnaires des types d'équipements sportifs visés, tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des conséquences financières du projet et les délais de son application. »

(2) Article R. 142-10 du code du sport.

(3) Rapport n° 282 (2012-2013) de M. Alain Richard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 janvier 2013, p. 18.

français et associations sportives – qui disposent du tiers des 18 sièges de la commission existante. Cependant, la nouvelle commission pourrait « *s’adjoindre le concours de toute personne qualifiée* ».

Elle disposerait d’un délai de quatre mois pour rendre ses avis, contre deux mois aujourd’hui, ce qui ne lui permet pas toujours de disposer du temps nécessaire pour trouver un compromis entre les différents acteurs. En cas d’avis défavorable sur un projet de règlement sportif, la fédération compétente disposerait d’un délai de deux mois pour proposer un nouveau règlement tenant compte des formulations de la commission.

Les avis rendus par la CERFRES seraient publiés au *Journal officiel*, afin de renforcer leur autorité et leur publicité.

## **6. Le financement du conseil national par prélèvement sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement**

Enfin, « *afin d’assurer l’autonomie du conseil nécessaire pour la qualité de ses travaux* », la commission des Lois du Sénat a introduit au sein de l’article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi un nouvel article L. 1212-4 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que les frais de fonctionnement du conseil national d’évaluation des normes, ainsi que « *le coût des travaux qui lui sont nécessaires* » seraient couverts par un prélèvement sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement.

Ce dispositif reprend ainsi le mode de financement prévu par l’article L. 1211-5 du code général des collectivités territoriales pour le fonctionnement du comité des finances locales.

## **7. Les modifications apportées par la commission des Lois**

À l’initiative de votre rapporteur et de Mme Marietta Karamanli, la commission des Lois a **supprimé la compétence du conseil national pour examiner les amendements** – de manière systématique en ce qui concerne les amendements déposés par le Gouvernement, sur saisine du président d’une assemblée parlementaire pour les amendements déposés par un de ses membres (**I et II de l’article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**).

À l’initiative du Gouvernement, la commission des Lois a précisé que la **nouvelle délibération d’un projet de norme réglementaire** ayant fait l’objet d’un premier avis défavorable par le conseil national pourrait porter **sur un projet modifié** par le Gouvernement afin de prendre en compte l’avis défavorable du conseil national ou **sur le même texte, accompagné « d’informations complémentaires »** présentées par le Gouvernement, sans que le Premier ministre ait à être représenté à cette session du conseil national (**V de l’article L. 1212-2 du CGCT**).

À l'initiative du Gouvernement, le mandat des membres du conseil national a été **ramené de six à trois ans**, ce qui permettra de faciliter le renouvellement de ces membres et d'organiser les élections de ses membres de manière mutualisée avec celle des membres du comité des finances locales, source d'économie et de rationalisation des procédures (**II de l'article L. 1212-1 du CGCT**). Par ailleurs, a été prévue l'élection de deux vice-présidents au sein du conseil national, désigné par les élus parmi les membres au titre d'un mandat local. En outre, le même amendement du Gouvernement a inséré le principe selon lequel la **moitié de la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales devrait être composée de membres des exécutifs des collectivités** (maires ou adjoints au maire, présidents et vice-présidents des conseils généraux, des conseils régionaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) qu'ils représentent.

Un amendement de votre rapporteur a prévu que les modalités de désignation et d'élection des membres du conseil national devraient respecter le **principe de parité entre les femmes et les hommes**.

Enfin, la commission des Lois a prévu que la détermination par le conseil national de sa propre dotation, prélevée sur la dotation globale de fonctionnement, serait encadrée par l'exigence d'un vote conforme du comité des finances locales (**article L. 1212-4 du CGCT**).

À l'initiative de votre rapporteur, la **composition de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs a été rééquilibrée** entre **représentants des élus locaux** – qui disposeraient dorénavant de la moitié au lieu du tiers des sièges – et **représentants des administrations et du monde sportif**, qui disposeraient de l'autre moitié des sièges (**I de l'article L. 1212-3 du CGCT**).

À l'initiative de votre rapporteur, les **modalités de publicité des travaux ont été rationalisées**, afin que **ses avis soient rendus publics** – par exemple au moyen d'un site internet dédié – sans qu'il fasse l'objet d'une obligation de publication au *Journal officiel*, cette procédure étant inutile car une grande partie des informations du *Journal officiel* n'étant désormais disponible qu'en ligne, et parfois disproportionnée, s'agissant notamment des avis de la CERFRES concernant des règlements fédéraux n'ayant pas eux-mêmes vocation à être publiés au *Journal officiel* mais uniquement au *Bulletin officiel du ministère des Sports* (**VI de l'article L. 1212-2 et III de l'article L. 1212-3 du CGCT**).

En outre, les **modalités d'application** de la présente proposition de loi ont été **renvoyées** par un amendement de votre rapporteur à un **décret en Conseil d'État**, chargé de préciser aussi bien les modalités d'élection ou de désignation des membres du CNEN, la composition et les modalités de désignation des membres de la CERFRES ainsi que les procédures applicables devant elles (**nouvel article L. 1212-5 du CGCT**).

\*

\* \*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 5, CL 6, CL 7 et CL 44 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 1 de M. Paul Molac.*

**M. Éric Alauzet.** Cet amendement vise à assurer la parité au sein du conseil national, comme cela devrait être le cas dans toutes les structures.

**M. le rapporteur.** Il sera satisfait par mon amendement CL 10. Alors que vous proposez que la composition du conseil soit paritaire – ce qui obligerait de coordonner quatre élections et trois autorités de désignation –, l'amendement CL 10 renvoie au décret le soin de fixer les modalités de l'égalité de représentation entre hommes et femmes au sein du conseil, collège par collège, évitant ainsi l'étape de la coordination.

*L'amendement CL 1 est retiré.*

*La Commission examine l'amendement CL 46 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Cet amendement vise à ce que la moitié des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) soient des présidents d'exécutifs locaux, à savoir des personnes appelées à prendre des décisions.

**M. le rapporteur.** Madame la ministre, le conseil national se réunira deux fois par mois et les présidents de conseils régionaux et départementaux auront du mal à se rendre toujours disponibles. Parler de « membres des exécutifs » des collectivités concernées permettrait la désignation de vice-présidents, tout aussi au fait des contraintes normatives que les présidents. Si vous acceptez cette rectification, je me rallierai à votre amendement et retirerai l'amendement CL 8 qui lui fait concurrence.

**Mme la ministre.** J'accepte volontiers.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Le début de l'amendement rectifié serait ainsi rédigé : « La moitié au moins des membres de chaque collège représentant les élus locaux au sein du conseil national est composée de membres des exécutifs des collectivités concernées. »

*La Commission **adopte** l'amendement CL 46 ainsi rectifié.*

*L'amendement CL 8 du rapporteur est retiré.*

*L'amendement CL 4 de Mme Marietta Karamanli est retiré.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de coordination CL 47 du Gouvernement.*

*Puis elle adopte l'amendement de précision CL 9 du rapporteur.*

*La Commission en vient à l'amendement CL 10 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement permettra d'assurer l'égalité de représentation des femmes et des hommes au sein du conseil national.

*La Commission adopte l'amendement.*

**M. Jean-Frédéric Poisson.** L'alinéa 21 de l'article 1<sup>er</sup>, tout comme les alinéas 27, 29, 30, 31, 32 et 35, affirment que le conseil national « peut » entreprendre telle ou telle action pour remplir la mission qui lui est confiée. Près d'un tiers du texte se contente ainsi de rappeler que la nouvelle instance aura le droit de faire des choses que rien ne lui interdit – conséquence automatique de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme –, sans apporter la moindre modification du droit.

L'alinéa 21 affirme ainsi : « Le conseil national peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats. » Faut-il préciser qu'il peut également faire appel aux personnes qui ne peuvent pas l'éclairer ?

Tous ces alinéas sont inutiles, et je militerai en séance pour leur suppression.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Vos remarques ne sont pas infondées.

*La Commission adopte successivement l'amendement de simplification CL 11 et l'amendement rédactionnel CL 12 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 50 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Le texte mentionne plusieurs fois l'« impact technique et financier » pour les collectivités territoriales. Or, en réalité, les deux ne vont pas forcément ensemble ; par ailleurs, le mot « technique » pose problème au regard de certains textes de loi en vigueur ou en préparation, même s'il apparaît plus pertinent dans le domaine réglementaire. C'est pourquoi le Gouvernement propose d'insister sur l'« impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre », sur lequel le conseil national devra être consulté.

**M. Philippe Gosselin.** Ce galimatias devient ridicule. C'est le principe même de l'audit que de produire des jugements – positifs, négatifs ou neutres – quant à l'impact technique et financier d'un dispositif. Avant de vouloir simplifier les normes, commençons déjà par arrêter le verbiage, suivant en cela les recommandations non seulement du Conseil d'État, mais également du président

et du secrétaire général du Conseil constitutionnel. Restons-en aux termes de la proposition de loi.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** L'impact financier peut-il être autre que positif, négatif ou neutre ? Si c'est le cas, la précision est justifiée ; sinon, rejetons cet amendement.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Je crois aussi qu'il est inutile de qualifier ainsi l'impact financier ; qu'est-ce, en effet, qu'un impact neutre, sinon une absence d'impact ? Il serait plus prudent d'en rester à la rédaction actuelle.

**M. le rapporteur.** Les sénateurs ont souhaité parler d'un « impact technique et financier » ; pourtant j'entends le souhait du Gouvernement d'éviter qu'un projet de loi ne soit retardé par le conseil national sous prétexte d'un impact technique – notion bien plus vaste que l'impact financier.

La rédaction devrait permettre au conseil national de travailler sur tous les textes générant un impact financier pour les collectivités territoriales, ainsi que sur les textes réglementaires ayant un impact technique, dont l'examen par le conseil national peut avoir des conséquences sur leurs délais de mise en œuvre.

Par conséquent, je souhaiterais que le Gouvernement retire l'amendement CL 50, ainsi que les amendements de conséquence CL 48 et CL 49, pour que d'ici au débat en séance, l'on s'accorde sur une formulation tenant compte de nos échanges.

**Mme la ministre.** Je tiens à souligner que la rédaction de l'amendement reprend le texte initial de 2011 qui avait été recommandé par le Conseil d'État lui-même ! Cela étant dit, j'accepte de retirer cet amendement au profit d'une formulation plus heureuse faisant la distinction entre projet ou proposition de loi et mesures réglementaires projetées.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** La rédaction de l'alinéa 23 me semble répondre à la préoccupation du rapporteur pour autant que le législateur appréhende le mot « technique » dans son acception la plus large, c'est-à-dire en tenant compte de l'impact sur les délais et les procédures.

*Les amendements CL 50 et CL 48 du Gouvernement sont retirés.*

*La Commission examine les amendements identiques CL 2 de Mme Marietta Karamanli et CL 13 du rapporteur.*

**Mme Nathalie Appéré.** La rédaction sénatoriale prévoit que tous les amendements peuvent être soumis au contrôle du conseil national. Or ceux du Gouvernement ne sont pas soumis au délai de dépôt. Dans ces conditions, il nous paraît impossible que ces derniers puissent être étudiés en amont par le conseil, et nous proposons donc de les exclure du texte.

**M. le rapporteur.** Je retire mon amendement au profit de celui défendu Mme Appéré.

*L'amendement CL 13 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CL 2.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CL 14 du rapporteur.*

*L'amendement CL 49 du Gouvernement est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 15 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CL 16 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le Sénat a prévu que le président d'une assemblée parlementaire puisse soumettre à l'avis du conseil national d'évaluation des normes une proposition de loi ayant un impact financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si celui-ci s'y oppose. Il a également prévu que le président de chacune des assemblées puisse saisir le conseil sur un amendement d'origine parlementaire. Afin d'éviter tout risque de contentieux, ainsi que le ralentissement des débats, je propose d'en rester à la possibilité pour le président d'une assemblée parlementaire de transmettre au conseil une proposition de loi émanant d'un des membres de son assemblée.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Aux termes des alinéas 27 à 29, le conseil fixe librement son ordre du jour et les modalités de son travail. Autrement dit, il peut se saisir comme il l'entend des propositions de loi, dont le dépôt revêt un caractère officiel et public. Cet amendement est donc superfétatoire.

**M. Philippe Gosselin.** En effet, le mieux est l'ennemi du bien. Gardons-nous de créer une usine à gaz !

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** La création d'un organisme consultatif implique nécessairement d'en définir le champ de compétence !

**M. le rapporteur.** Je propose de rectifier mon amendement en y ajoutant la mention : « sauf si l'auteur s'y oppose ». Cela permettra, monsieur Poisson, de garantir les droits de l'opposition.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je le répète : le conseil doit fixer librement son ordre du jour. S'il peut être saisi sur tous les sujets ayant un impact sur les collectivités, alors il doit être compétent sur tous ces sujets.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Il ne faut pas confondre compétence du conseil et procédure de saisine. À titre d'exemple, la loi organique a prévu la procédure de saisine du Conseil supérieur de la magistrature.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 16 ainsi rectifié.*

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 17, l'amendement de réorganisation CL 19, l'amendement de correction grammaticale CL 20 et l'amendement rédactionnel CL 22, tous du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 21 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à simplifier les modalités de publication des travaux du conseil national d'évaluation des normes.

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

*Puis elle **adopte** successivement les amendements de cohérence rédactionnelle CL 23 et CL 24 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 25 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Selon la rédaction sénatoriale, le conseil national devra obligatoirement proposer un texte différent en cas d'examen d'une norme réglementaire en vigueur. Cela ne nous paraît pas justifié.

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

*Elle est saisie des amendements identiques CL 3 de Mme Marietta Karamanli et CL 26 du rapporteur.*

**Mme Nathalie Appéré.** L'amendement CL 3 vise à permettre au président d'une assemblée parlementaire de disposer des mêmes prérogatives que le Premier ministre, à savoir de demander un examen des textes au conseil national dans un délai réduit à deux semaines.

**M. le rapporteur.** Je retire mon amendement au profit de celui-ci.

*L'amendement CL 26 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 3.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 27 du rapporteur.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 51 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Cet amendement prévoit que, lorsque le conseil national émettra un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte, le Gouvernement transmettra soit un projet modifié soit des pièces complémentaires, en vue d'une nouvelle délibération.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Les termes « informations complémentaires » me paraissent préférables aux mots « pièces complémentaires ».



**M. le rapporteur.** Avis favorable à cette proposition de rectification.

**Mme la ministre.** Je me rallie à la proposition de M. Poisson.

*La Commission adopte l'amendement CL 51 ainsi rectifié.*

*En conséquence, l'amendement CL 28 du rapporteur tombe.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 29 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le texte du Sénat prévoit que tous les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes seraient publiés au *Journal officiel* ; voilà qui promet une livraison quotidienne volumineuse ! Le présent amendement tend à simplifier les modalités de publicité des travaux du CNEN.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 52 du Gouvernement.*

**Mme la ministre.** Cet amendement est particulièrement important.

Comme l'a souligné le rapporteur, les normes sportives, très lourdes, encomrent bien souvent les collectivités locales. Ce point avait d'ailleurs fait l'objet d'un débat lors de l'examen du projet de loi d'affirmation des métropoles. Après y avoir travaillé avec les services de la Jeunesse et des Sports, nous sommes arrivés à la conclusion que dès lors qu'avait été créé un Conseil national du sport (CNS) disposant en son sein d'une commission spécialisée chargée d'examiner les règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, la CERFRES, il s'agissait du lieu adéquat pour examiner l'ensemble des dispositions relatives aux normes sportives ; en cas de difficulté majeure, cette commission pourra toujours surseoir à statuer et saisir le CNEN.

Ce projet a reçu un avis favorable de l'actuelle commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Le Conseil national du sport a tenu sa première réunion en juillet dernier et il désignera son président le 26 septembre prochain.

Le reproche que l'on pouvait faire à l'ancien système, c'est que les élus locaux y étaient insuffisamment représentés. Dans le nouveau dispositif, la présidence de la CERFRES est confiée à l'un d'entre eux ; les élus, largement représentés, pourront donner des avis techniques et surtout transmettre leur vision du terrain.

Voilà pourquoi le Gouvernement propose, dans un souci de simplification, et afin d'éviter tout doublon, de supprimer les dispositions équivalentes qui figurent dans la proposition de loi.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable : il ressort de la consultation des élus qu'ils trouvent les normes sportives extrêmement pesantes, tant en matière d'équipements que d'homologations pour les compétitions. Je reconnais que le

dispositif mis en place par le décret du 4 avril 2013 constitue un progrès ; il me semble cependant que, si la commission spécialisée était adossée au conseil national d'évaluation des normes plutôt qu'au CNS, cela donnerait un plus grand poids à ses avis.

Il reste qu'il faudrait peut-être, d'ici à l'examen du texte en séance publique, travailler à une meilleure articulation du CNEN et du CNS – le premier étant régi par une loi et le second par un décret.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Je suis du même avis que le rapporteur. Nous sommes en présence de deux logiques différentes : d'un côté, les autorités sportives ont élaboré un système permettant de tenir compte de l'avis des élus avant toute prise de décision ; de l'autre, on propose la création d'une instance chargée, non seulement de prendre l'avis des élus, mais d'évaluer l'impact qu'auraient les décisions envisagées. Il s'agit du même sujet, mais pas du même objet.

Sans pour autant nier les difficultés d'articulation que cela risque de soulever, je suis pour l'instant favorable au maintien du texte en l'état : on aurait intérêt à ce que l'organisme que nous sommes en train de créer puisse se prononcer sur les normes relatives aux établissements sportifs et aux compétitions.

**Mme Marie-Françoise Bechtel.** Nous sommes en effet en présence de deux approches bien différentes. D'une part, le contrôle des normes applicables aux collectivités locales – au nom de quoi exclure celles relatives aux établissements sportifs ? D'autre part, la logique sportive, qui tend à se donner les moyens de contrôler le coût et la sophistication des équipements. Les deux ont leurs avantages, mais il me semble que la solution proposée par le Gouvernement a le mérite de la simplicité : utiliser la ressource offerte par la CERFRES, qui est présidée par un élu et qui peut d'ores et déjà saisir la CCEN à la demande d'un tiers de ses membres, plutôt que de mettre en place deux dispositifs partiellement incompatibles.

**Mme la ministre.** Notre objectif est en effet d'éviter toute superposition de structures. Comme vient de le souligner Mme Bechtel, en cas de débat, la CERFRES pourra demander la saisine du conseil national d'évaluation des normes. Le système que nous souhaitons mettre en œuvre vise à englober la totalité de la problématique sportive, aussi bien en matière technique que de compétitions, de manière à réduire le poids des différentes organisations.

Je veux bien m'engager à vérifier dans les prochains jours avec mes collègues en charge des sports que l'ensemble des mesures projetées permettront le bon contrôle de dispositifs devenus insupportables pour nombre de collectivités territoriales, mais je crois qu'il convient de persévérer dans la voie de la simplification – vous savez qu'il s'agit d'un des objectifs majeurs du Gouvernement.

*La Commission rejette l'amendement CL 52.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 30 du rapporteur.*

*Elle en vient à l'amendement CL 31 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement rétablit la représentation du monde sportif au sein de la CERFRES. J'en profite pour dire que j'accepte la proposition de la ministre de retravailler ce point d'ici à l'examen du texte en séance publique, afin de trouver un dispositif qui convienne à tout le monde, y compris nos collègues de la Haute assemblée.

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

*Puis elle **adopte** successivement l'amendement CL 32, l'amendement rédactionnel CL 33, l'amendement de précision CL 34, l'amendement rédactionnel CL 35 et l'amendement de précision CL 36, tous du rapporteur.*

*Elle en vient ensuite à l'amendement CL 37 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à simplifier les modalités de publicité des travaux de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 38 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 39 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il est plus prudent d'encadrer le pouvoir donné au conseil national de fixer lui-même le montant de sa dotation !

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

*Elle examine ensuite l'amendement CL 40 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement prévoit de confier à un décret en Conseil d'État la tâche de préciser les modalités de mise en place et de fonctionnement du CNEN et de la CERFRES.

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

*Puis elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **modifié**.*

## Article 2

(art. L. 1211-3 et L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales)  
**Suppression des dispositions régissant la commission consultative  
d'évaluation des normes**

### **1. La suppression des dispositions légales régissant la commission consultative**

Le présent article prévoit les coordinations imposées par la création du conseil national d'évaluation des normes en lieu et place de la commission consultative d'évaluation des normes et de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

L'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, qui **définit les missions et les modalités de saisine de la commission consultative d'évaluation des normes, serait abrogé.**

Afin de « sauvegarder » la jurisprudence de la commission consultative ainsi supprimée, la commission des Lois du Sénat a prévu, à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi, que « *la publicité des avis de cette commission [serait] assurée par le conseil national* » et que ses avis « *demeurent soumis au Gouvernement* ».

Toutefois, cette abrogation ne signifie pas l'abandon des avis et de la doctrine patiemment bâtie par la CCEN. Le futur Conseil prendra en compte les avis de cette dernière dont il en assurera la continuité d'application et la publicité pour exercer les compétences qui lui sont dévolues par la présente proposition de loi. Votre Commission veillera à ce que les administrations centrales continuent d'appliquer la doctrine patiemment bâtie par la CCEN.

De même, la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 1211-3 du même code serait également supprimée. Cette disposition prévoit que le Gouvernement peut consulter le comité des finances locales, dont la CCEN est une formation restreinte, lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire. Le CFL peut se prononcer sur l'aspect financier de la norme. Dans ce cas, la consultation de la CCEN est considérée comme étant satisfaite.

### **2. L'insertion de dispositions transitoires par la commission des Lois**

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a inséré deux dispositions visant à assurer la transition entre l'actuelle commission consultative et le futur conseil national :

— en prévoyant que la **suppression de la commission consultative n'entrerait en vigueur qu'à la date d'installation du conseil national**, après achèvement des procédures d'élection et de désignation, permettant ainsi à la

commission de continuer à fonctionner entre la promulgation du présent texte et l'installation du conseil national ;

– en **soumettant au conseil national les textes à l'égard desquels la commission consultative avait été saisie** mais n'avait pas rendu son avis avant d'être remplacée par le conseil national.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 41 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 42 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Le présent amendement vise à la transition entre l'actuelle CCEN et le futur conseil national d'évaluation des normes.

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

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

### *Article 3 [supprimé]*

#### **Gage**

Cet article visait, conformément à l'usage destiné à satisfaire aux exigences de l'article 40 de la Constitution pour le dépôt d'une proposition de loi, à prévoir un gage : en l'espèce, la compensation, à due concurrence, des pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour les collectivités territoriales et l'État de l'application de la loi issue de la présente proposition de loi, respectivement par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Cet article a été supprimé en séance publique au Sénat, à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en ce sens, permettant ainsi la « levée » de ce gage.

\*

\* \*

*La Commission **maintient la suppression** de l'article 3.*

### *Titre de la proposition de loi*

Afin de **mettre en conformité l'intitulé de la proposition de loi avec l'appellation de l'organe consultatif** retenue par le Sénat dans le dispositif de l'article 1<sup>er</sup>, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur

désignant la proposition de loi comme « *portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* ».

\*  
\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 43 du rapporteur, tendant à modifier le titre de la proposition de loi.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de reprendre dans le titre de la proposition de loi l'appellation retenue dans le texte !

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

\*  
\* \*

*Puis la Commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi ainsi **modifiée**.*

\*  
\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (n° 658), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

**CONTRIBUTION DE M. PIERRE MOREL-A-L'HUISSIER,  
CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI  
QUI SERAIT ISSUE DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE LA PRÉSENTE  
PROPOSITION DE LOI**

*(nommé en application de l'article 145-7 du Règlement)*

On reconnaîtra un mérite à la présente proposition de loi d'initiative sénatoriale : elle s'inscrit dans le droit fil d'une réflexion engagée depuis plusieurs années pour tenter de réguler, sinon de juguler la surproduction normative. Sur le seul fondement de ce louable objectif, votre co-rapporteur ne peut que souscrire à ce texte déjà adopté par le Sénat. Mais au regard de l'ampleur du chantier, personne ne doit se bercer d'illusion sur la portée réelle de la création de ce conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales. En effet, si cette nouvelle – et énième – instance consultative se voit reconnaître un pouvoir général d'évaluation et de recommandation sur le flux et le stock des lois et règlements, elle ne contribue malheureusement pas à lutter efficacement contre les méfaits de la prolifération normative, et pas davantage à alimenter le nécessaire débat sur le principe d'adaptabilité des normes. C'est pourquoi votre co-rapporteur estime indispensable de ne pas réduire la discussion sur la présente proposition de loi à la seule mise en place de mécanismes de régulation et de contrôle. L'enjeu dépasse largement cet aspect formel. **Car le constat, aujourd'hui unanimement partagé, est que l'inflation normative est étroitement liée aux conditions de la mise en œuvre de la décentralisation (1). Cette prise de conscience salutaire n'a cependant pas encore permis d'enregistrer des résultats décisifs en matière de lutte contre la surproduction normative (2). Le débat est désormais ouvert, non seulement sur les terrains de la simplification, du contrôle et de l'évaluation, mais encore et surtout sur ceux de l'adaptabilité des normes et de la subsidiarité (3).**

**1. Décentralisation : de l'espoir à la désillusion**

Le processus de décentralisation à l'œuvre dans notre pays depuis trois décennies a incontestablement créé une dynamique dont l'ampleur l'a rendue irréversible. Mais alors qu'on pouvait légitimement espérer que ce mouvement serait amplifié et maîtrisé, dans le respect d'un équilibre restant à construire entre le principe intangible de l'unité de l'État et celui de la libre administration des collectivités territoriales désormais émancipées de la tutelle du pouvoir central, c'est l'inverse qui s'est produit. Le constat a maintes fois été dressé : la cohorte des lois qui se sont succédé durant cette période et la multitude de textes réglementaires qui les ont accompagnées, proclamant l'objectif de parfaire le nouvel ordre institutionnel inauguré par les lois Defferre de 1982 et 1983, n'ont pas intégré toutes les conséquences d'une décentralisation moderne, répondant aux exigences d'une citoyenneté active dans un monde complexe et ouvert.

Cette logorrhée normative a-t-elle favorisé l'émergence d'un fort sentiment d'appartenance à des territoires diversifiés au sein de la nation ? Non. A-t-elle tenu compte, selon les territoires, des moyens disponibles en expertise juridique, technique et financière, des handicaps liés à l'enclavement physique ou numérique, des caractéristiques des bassins d'emploi ? Non. Tout s'est passé comme si l'unique préoccupation avait consisté à parfaire l'édifice institutionnel, depuis la commune, cellule de base de la démocratie, jusqu'à l'État, garant de l'unité nationale, en distribuant avec une implacable uniformité des parcelles de compétences à chaque niveau de ce qui est communément appelé le « mille-feuilles » et en veillant à ne pas bousculer le fragile équilibre de cet ordonnancement.

Loi du 6 février 1992, loi du 4 février 1995, lois des 25 juin et 12 juillet 1999, loi du 14 décembre 2000, loi du 27 février 2002, loi du 13 août 2004... Autant de textes qualifiés de « fondateurs », mais qui n'ont pas pris la mesure de la diversité territoriale. Aujourd'hui, le débat est ouvert sur un soi-disant Acte III de la décentralisation, dans un climat marqué par les hésitations et les volte-face, à telle enseigne que la ou les futures lois ne seront manifestement pas à la hauteur des ambitions affichées, mais apparaîtront davantage comme un rafistolage, ajoutant de la complexité à un dispositif normatif désormais illisible, non seulement par les citoyens, mais encore par les élus qui, dans leurs territoires respectifs, crient à l'asphyxie.

D'une manière générale, la prolifération des normes et leur instabilité chronique, accentuent la paralysie des territoires et des acteurs locaux qui les animent. Ni la direction générale des collectivités locales, ni le ministère de l'égalité des territoires et du logement n'ont intégré la nécessaire adaptation aux réalités locales. Mais l'idée trace désormais son chemin : la norme doit s'écarter du piège de la standardisation. Elle doit abandonner la chimère d'un arsenal normatif dont l'objectif ultime serait de faire « profiter » tous les citoyens de ce que la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), dépositaire jalouse de cette pensée unique, appelle pudiquement « les aménités urbaines ».

## **2. Une prise de conscience salutaire, mais sans résultats décisifs**

### **a. Le Conseil d'État a ouvert la voie...**

« *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite.* » Le constat, doublé d'une mise en garde, dressé par le Conseil d'État dès 1991 dans son rapport intitulé *De la sécurité juridique*, n'a rien perdu de son actualité. La force des formules visait déjà à provoquer une prise de conscience : « *logorrhée législative et réglementaire* »... « *raffinements byzantins* »... « *droit mou* »... « *droit flou* »... « *droit à l'état gazeux* »...

### **b. ... Les parlementaires se sont engagés...**

Nombreuses ont été les initiatives engagées depuis deux ans sur la problématique de l'inflation et de l'uniformité normative. Chacune a permis d'alimenter le débat sur la simplification du droit : rapport du 16 février 2011 de M. Claude Belot, rapport du 16 juin 2011 de M. Eric Doligé, sénateur, **rapport de**



**M. Pierre Morel-A-L'Huissier au Président de la République du 6 avril 2012**, rapport de M. Guy Geoffroy du 13 février 2013, rapport de MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard du 26 mars 2013.

***c. ... Quelques instances de contrôle et dispositifs régulateurs ont été mis en place, des lois de simplification du droit ont été votées...***

Plusieurs initiatives gouvernementales ont donné naissance, depuis quelques années, à des instances chargées de contrôler les flux et les stocks de règles, et à des dispositifs de régulation : la commission consultative d'évaluation des normes en 2007, le développement des études d'impact, le moratoire sur les normes applicables aux collectivités territoriales à partir de 2010, la nomination d'un commissaire à la simplification en 2010, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

En outre, quelques lois de simplification du droit ont été votées par le Parlement sous la XII<sup>e</sup> législature 2007–2012 : loi n° 2007–1787 du 20 décembre 2007, loi n° 2009–526 du 12 mai 2009, loi n° 2010–525 du 17 mai 2010, loi n° 2012–387 du 22 mars 2012.

La prise de conscience du problème de l'inadaptation d'une partie des normes aux réalités locales est sans conteste en voie d'accélération. La doctrine enrichit progressivement la réflexion sur les concepts de proportionnalité et d'adaptabilité des normes, tandis que plusieurs propositions de loi ont alimenté le débat depuis un an.

***d. ... Mais sans résultats décisifs.***

À ce jour, force est de constater que les moyens juridiques de contraindre, soit le législateur à autoriser les collectivités territoriales à adapter les lois, soit le pouvoir réglementaire à se montrer moins bavard, n'ont pas encore été mis en œuvre. Aucune des initiatives précitées n'a permis d'enregistrer une avancée décisive dans la lutte contre l'inflation normative. Or, le temps des comités et des commissions de contrôle et d'évaluation est révolu. **Depuis 2012, la volonté politique de prolonger cette prise de conscience fait cruellement défaut, comme en témoigne le rejet, à deux reprises, de la proposition de loi présentée par votre co-rapporteur et visant à libérer les territoires fragiles, ruraux et périurbains, du carcan administratif qui entrave leur autonomie et leur essor. À cet égard, le gouvernement et la majorité parlementaire qui le soutient font montre de duplicité, en développant un discours d'ouverture, mais en bloquant, dans les faits, toute initiative destinée à adapter les normes aux réalités territoriales.**

**3. Des pistes pour parachever la décentralisation : simplification du droit, adaptabilité et subsidiarité**

Face à l'inflation normative qui conjugue illisibilité, complexité et uniformisation du droit (9 000 lois, 400 000 normes), à une culture administrative qui contrôle plus qu'elle n'accompagne, à l'atomisation des services instructeurs, à la multiplication de recours contentieux, à l'émergence du principe de précaution facteur de déresponsabilisation administrative, le processus de

décentralisation est aujourd'hui à la croisée des chemins. Son approfondissement est tributaire d'une réelle prise en compte de la diversité territoriale : 80 % des communes françaises comptent moins de 500 habitants ; au total, elles accueillent 11 millions d'habitants. Les zones périurbaines, en constante progression, sont quant à elles confrontées à des problématiques spécifiques. Dans son rapport du 6 avril 2012 au Président de la République, votre co-rapporteur proposait à la fois **une nouvelle gouvernance, de nouveaux principes juridiques et une nouvelle pratique administrative.**

**Il est d'abord essentiel de créer un ministère de plein exercice ou une délégation interministérielle spécifiquement dédiée à l'aménagement du territoire, intégrant toutes les dimensions de l'espace national (urbain, périurbain et rural) et au sein de laquelle devra être mise en place une direction de la ruralité, parallèlement à une restructuration profonde de la DATAR.**

En outre, les principes juridiques d'adaptabilité et de subsidiarité doivent permettre la mise en œuvre différenciée des normes dans les territoires ruraux comme dans les espaces périurbains. L'objectif a été clairement posé dans une proposition de loi présentée en octobre 2011 par votre co-rapporteur, **mais rejetée par la gauche**, aux termes de laquelle « *lorsque des mesures réglementaires prises pour l'application d'une loi imposent la mobilisation de moyens techniquement impossibles à mettre en œuvre, insupportables financièrement ou manifestement disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis par la loi, puissent leur être substitués d'autres moyens, répondant aux mêmes objectifs, mais mieux adaptés* ».

**Enfin, il est aujourd'hui urgent de favoriser l'émergence d'une culture administrative d'accompagnement et non plus de contrôle, seule à même d'assurer le développement des territoires dans leur diversité.**

L'enjeu n'est pas tant d'évaluer les normes existantes, comme le suggère la présente proposition de loi, mais de les adapter aux territoires selon un principe de proportionnalité, afin que les collectivités ne les subissent plus.

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Code général des collectivités territoriales	<p><b>Proposition de loi portant création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales</b></p>	<p><b>Proposition de loi portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics</b></p> <p><b>amendement CL43</b></p>
Titre 1 <sup>er</sup> Le comité des finances locales	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>Le titre 1<sup>er</sup> du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Son intitulé est ainsi rédigé : « Le comité des finances locales et le Conseil national d'évaluation des normes » ;</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Sans modification)</i></p>
Chapitre unique	<p>2° Le chapitre unique devient un chapitre I<sup>er</sup> intitulé : « Le comité des finances locales » ;</p> <p>3° Il est ajouté un chapitre II ainsi rédigé :</p> <p>« Chapitre II</p> <p>« Le conseil national d'évaluation des normes</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p> <p>3° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
Art. L. 1211-4-2. – Cf. annexe	<p>« Art. L. 1212-1. – I. – Il est créé un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales.</p> <p>« Le conseil national prend en compte les avis rendus par la commission consultative d'évaluation des normes, prévue à l'article L. 1211-4-2, avant l'entrée en vigueur de la loi n° du portant création d'un Conseil national chargé du contrôle et de la régulation des</p>	<p>« Art. L. 1212-1. – I. – Le conseil national d'évaluation des normes est chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. »</p> <p><b>amendement CL5</b></p> <p><b>Alinéa supprimé</b></p> <p><b>amendement CL6</b></p>

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

*normes applicables aux collectivités locales. La publicité des avis de cette commission est assurée par le conseil national.*

« Les avis rendus par la commission visée au deuxième alinéa, avec les motifs sur lesquels ils ont été pris, demeurent soumis au Gouvernement.

« II. – Le conseil national est composé de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales.

« Il comprend :

« – deux députés désignés par l'Assemblée nationale ;

« – deux sénateurs désignés par le Sénat ;

« – quatre conseillers régionaux élus par le collège des présidents des conseils régionaux ;

« – quatre conseillers généraux élus par le collège des présidents des conseils généraux ;

« – cinq membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre élus par le collège des représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

« – dix conseillers municipaux élus par le collège des maires de France ;

« – neuf représentants de l'État.

...  
commission consultative d'évaluation des normes, ainsi que leurs motifs, sont réputés avoir été pris par le conseil national d'évaluation des normes. »

**amendement CL6**

« II. – (Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« – cinq conseillers communautaires élus par le collège des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

**amendement CL7**

... maires ;

**amendement CL44**

(Alinéa sans modification)

« La moitié au moins des membres de chaque collège représentant les élus locaux au sein du conseil national est composée de membres des exécutifs des collectivités concernées.

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

« Le conseil national est présidé par un représentant des collectivités territoriales, élu en son sein par les membres titulaires d'un mandat électif. Il est renouvelable tous les six ans.

« Est désigné, en même temps que chaque membre titulaire et selon les mêmes modalités, un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'empêchement temporaire ou de vacance définitive, pour quelque cause que ce soit.

« Le conseil national peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats.

*« Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.*

« Art. L. 1212-2. – I. – Le conseil national est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.

« Il est également consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier des projets de loi ou

*« Le président du conseil national d'évaluation des normes est élu au sein de ces derniers par les membres du conseil national titulaires d'un mandat électif.*

*« Il est assisté de deux vice-présidents élus parmi les représentants des collectivités territoriales par les membres du conseil national titulaires d'un mandat électif.*

*« Le conseil national est renouvelable tous les trois ans.*

**amendement CL46 rectifié**

« Est élu ou désigné ...

... ou de  
cessation de son mandat de membre ou des fonctions ou mandats au titre desquels il siège au conseil national, pour quelque ...

**amendements CL47 et CL9**

*« Les modalités d'élection ou de désignation des membres du conseil national assurent l'égalité de représentation des femmes et des hommes.*

**amendement CL10**

*(Alinéa sans modification)*

**Alinéa supprimé**

**amendement CL11**

« Art. L. 1212-2. – I. – Le conseil national d'évaluation des normes est ...

**amendement CL12**

... loi créant

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

*d'amendements de ce dernier* créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

« II émet, à la demande du Gouvernement, un avis sur les projets de texte de l'Union européenne ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements.

« Sont exclues de la compétence du conseil national les normes justifiées directement par la protection de la sûreté nationale.

« II. – Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi ou un amendement déposés par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

*« La saisine du conseil national sur un amendement mentionné au premier alinéa du présent II entraîne l'application du délai réduit à soixante-douze heures mentionné au deuxième alinéa du V.*

*« Le président d'un groupe parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi issue de ce groupe et inscrite à l'ordre du jour.*

« III. – Le conseil national peut se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

« IV. – Le conseil national peut être appelé à évaluer les normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale

...

**amendements identiques  
CL2 et CL13**

... projets  
*d'actes* de l'Union ...

...  
établissements *publics*.

**amendements CL14 et CL15**

*(Alinéa sans modification)*

« II. – Le président d'une assemblée parlementaire peut soumettre à l'avis du conseil national une proposition de loi *ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics déposée par l'un des membres de cette assemblée*, sauf ...

**Alinéa supprimé**

**Alinéa supprimé**

**amendement CL16 rectifié**

« III. – *(Sans modification)*

« IV. – Le conseil national peut être *saisi d'une demande d'évaluation de normes* ...

**amendement CL17**

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

et du Sénat et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Il peut se saisir lui-même de ces normes.

*« Les saisines du conseil national mentionnées aux deux premiers alinéas du présent IV donnent lieu à publication.*

« Le conseil national examine les évolutions de la réglementation applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. *Ses conclusions sont remises chaque année au Premier ministre et aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

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

« L'avis rendu par le conseil national sur des dispositions réglementaires en vigueur propose des modalités de simplification de ces dispositions et, le cas échéant, l'abrogation de normes devenues obsolètes.

« V. – Le conseil national dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de texte visé au I ou d'une demande d'avis formulée en application du II pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président. À titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, il est réduit à deux semaines.

*(Alinéa sans modification)*

**Alinéa supprimé**

**amendement CL19**

« Le conseil national examine les évolutions de la réglementation *applicable* aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics *et* évalue leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis.

**amendements  
CL20, CL22 et CL21**

... dans son avis d'évaluation, des mesures ...

... et leurs établissements publics, des conséquences ...

**amendements CL23 et CL24**

... vigueur peut proposer des modalités ...

**amendement CL25**

« V. –

...  
Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, il est ...

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

**amendements identiques  
CL3 et CL26**

« Par décision motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit à soixante-douze heures. Dans ce cas, la procédure de deuxième délibération n'est pas appliquée.

...  
cas, le dernier alinéa du présent V n'est pas applicable.

**amendement CL27**

*(Alinéa sans modification)*

« À défaut de délibération dans les délais, l'avis du conseil national est réputé favorable.

« Lorsque le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte visé au premier alinéa du I, le Gouvernement présente un projet modifié au conseil national. Un représentant du Premier ministre assiste à la délibération au cours de laquelle est présenté ce projet.

... Gouvernement  
transmet un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une nouvelle délibération.

**amendement CL51 rectifié**

« Les avis rendus par le conseil national sur les propositions visées aux premier et deuxième alinéas du I sont publiés au *Journal officiel*.

« VI. – Les avis rendus par le conseil national en application des I, III et IV sont rendus publics.

« Ses avis sur les projets de loi sont annexés à l'étude d'impact de ces projets.

« Ses avis sur les propositions de loi en application du II du présent article sont adressés au président de l'assemblée parlementaire qui les a soumis, pour communication aux membres de cette assemblée.

« Ses travaux font l'objet d'un rapport public annuel remis au Premier ministre et aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**amendement CL29**

« Art. L. 1212-3. – I. – Il est créé, au sein du conseil national, une formation restreinte dénommée commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

« Art. L. 1212-3. – I. – La commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs est une formation restreinte du conseil national d'évaluation des normes.

**amendement CL30**

« Elle est composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales et de leurs

« Elle est composée, pour une moitié, de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics désignés parmi



**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte adopté par la Commission**

établissements publics. Elle est présidée par un représentant des collectivités territoriales élu en son sein par les membres titulaires d'un mandat électif. Les représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics disposent d'au moins la moitié des sièges. La commission peut s'adjoindre le concours de toute personne qualifiée.

*les membres du conseil national prévus aux 1° à 6° du II de l'article L. 1212-1 et, pour l'autre moitié, de représentants des administrations compétentes de l'État, du Comité national olympique et sportif français, du Comité paralympique et sportif français et des associations sportives.*

*« Le président de la commission est élu par les membres siégeant au titre d'un mandat électif parmi les représentants des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale.*

*« La commission peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats.*

**amendement CL31**

**Alinéa supprimé**

**amendement CL32**

*« La composition et les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par le règlement intérieur du conseil national.*

« II. – La commission rend un avis sur les projets de règlements relatifs aux équipements sportifs, élaborés dans les conditions prévues à l'article L. 131-16 du code du sport par les fédérations mentionnées à l'article L. 131-14 du même code.

« II. – La commission rend un avis sur *l'impact technique et financier* des projets de règlements fédéraux relatifs aux *normes des équipements sportifs* ...

*... code, qui lui sont transmis par le ministre chargé des sports, accompagnés d'une notice d'impact.*

**amendements CL33 et CL34**

« L'avis de la commission est rendu dans un délai de quatre mois à compter de la date de transmission du projet de règlement accompagné de sa notice d'impact par le ministre chargé des sports. *En cas d'avis défavorable, les fédérations compétentes disposent d'un délai de deux mois pour proposer un nouveau règlement.*

... règlement *et* de sa notice d'impact.

**amendements CL35 et CL36**

*« L'avis est notifié au ministre chargé des sports et à la fédération qui a élaboré le projet de règlement. Lorsque la commission émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un*

**Code du sport**

*Art. L. 131-16 et L. 131-14. – Cf. annexe*

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
—	—	—
		<i>projet de règlement, la fédération présente un projet modifié.</i>
		<b>amendement CL36</b>
	« Les avis rendus par la commission sont publiés au <i>Journal officiel</i> .	« III. – Les avis de la commission sont <i>rendus publics dans les mêmes conditions que ceux du conseil national d'évaluation des normes</i> .
		<b>amendement CL37</b>
	« Art. L. 1212-4. – Une dotation, destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et le coût des travaux qui lui sont nécessaires, est prélevée sur les ressources prévues pour la dotation globale de fonctionnement ouverte par la loi de finances de l'année. »	« Art. L. 1212-4. –  ... normes et le ...  ... fonctionnement <i>prévue par la loi de finances de l'année. Le montant de cette dotation est déterminé chaque année par le conseil national après avis conforme du comité des finances locales.</i>
		<b>amendements CL38 et CL39</b>
		« Art. L. 1212-5. – <i>Les modalités d'application du présent chapitre sont précisées par décret en Conseil d'État.</i> »
		<b>amendement CL40</b>
	Article 2	Article 2
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	I. – <i>À compter de la date d'installation du conseil national d'évaluation des normes, le code ...</i>
<i>Art. L. 1211-4-2. – Cf. annexe</i>	1° L'article L. 1211-4-2 est abrogé ;	<b>amendement CL41</b>  1° ( <i>Sans modification</i> )
<i>Art. L. 1211-3. – Le comité des finances locales contrôle la répartition de la dotation globale de fonctionnement.</i>		
Il fixe, le cas échéant, le montant de la dotation forfaitaire dans les conditions prévues aux articles		

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>L. 2334-7 et L. 2334-7-1 et détermine la part des ressources affectées aux dotations mentionnées aux articles L. 1211-5, L. 1613-5, L. 2334-13, L. 3334-4 et L. 4332-8 ainsi que les sommes mises en réserve et les abondements mentionnés à l'article L. 3335-2.</p>	<p>2° La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 1211-3 est supprimée.</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Le Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Lorsqu'un décret à caractère financier concernant les collectivités territoriales crée ou modifie une norme à caractère obligatoire, la consultation du comité des finances locales porte également sur l'impact financier de la norme. La consultation de la commission consultative d'évaluation des normes mentionnée à l'article L. 1211-4-2 est alors réputée satisfaite.</p>		
<p>Chaque année, avant le 31 juillet, les comptes du dernier exercice connu des collectivités locales lui sont présentés ainsi qu'aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>		
	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>(<i>Supprimé</i>)</p>	<p><b>Suppression maintenue</b></p>

*II. – Les projets de texte soumis à la commission consultative d'évaluation des normes, à l'égard desquels elle n'a pas émis d'avis à la date d'installation du conseil national d'évaluation des normes, sont soumis de plein droit à ce dernier.*

**amendement CL42**



## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Code général des collectivités locales

*Art. L. 1211-4-2.* – Il est créé au sein du comité des finances locales une formation restreinte dénommée commission consultative d'évaluation des normes. Composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales, la commission est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales.

Elle est consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

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

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

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

La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État.

### Code du sport

*Art. L. 131-14.* – Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'attribution et de retrait de la délégation, après avis du Comité national olympique et sportif français.

*Art. L. 131-16.* – Les fédérations délégataires édictent :

- 1° Les règles techniques propres à leur discipline ;
- 2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;
- 3° Les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.

Elles édictent également des règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives :

*a)* De réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs de la compétition sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;

*b)* De détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu au même article 21 qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;

*c)* D'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public.

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires.