

N° 435

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Jean-Marie BOCKEL et Rémy POINTEREAU simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes,*

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, M. François Pillet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 120 et 436 (2014-2015)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>I. LE POIDS DES NORMES DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : UN CONSTAT ANCIEN</b> .....	7
A. LA CRITIQUE ANCIENNE DE L'INFLATION NORMATIVE.....	7
B. LES ORIGINES DE L'INFLATION NORMATIVE.....	8
<b>II. DE LA CRÉATION DE LA CCEN À LA MISE EN PLACE DU CNEN</b> .....	9
A. LA CCEN : UN OUTIL POUR ENDIGUER LE FLUX DES NORMES .....	9
B. LA MISE EN PLACE DU CNEN : UNE INSTANCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS .....	10
<b>III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR RENFORCER L'ACTION DU CNEN</b> .....	11
<b>IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LES MISSIONS DU CNEN</b> .....	12
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	23
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	25



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mardi 12 mai 2015, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission a examiné le rapport de **M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 120 (2014-2015), présentée par MM. Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, **simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**.

Cette proposition de loi a été déposée à la suite de la publication du décret du 30 avril 2014 qui prévoit notamment qu'une demande d'évaluation examinée par le CNEN doit être présentée par au moins cent maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou dix présidents de conseil général ou deux présidents de conseil régional. Cette condition est contraire à la position du législateur, qui n'a jamais envisagé un tel dispositif.

C'est pourquoi la commission des lois a adopté quatre amendements de son rapporteur et deux amendements de M. Rémy Pointereau afin :

- de préciser le contrôle du conseil national d'évaluation des normes sur les projets de textes réglementaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leur groupement ;
- d'étendre la faculté de saisir le CNEN à toutes les collectivités territoriales et tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'à l'ensemble des parlementaires ;
- de prévoir que toute demande d'évaluation d'une norme serait motivée ;
- d'encadrer le recours aux procédures d'urgence et d'extrême urgence ;
- de prévoir que le Conseil national puisse demander aux administrations à l'origine d'une norme de lui fournir, dans un délai de trois mois à compter de sa demande, une analyse sur le bien-fondé de la norme ;
- de soumettre au Conseil national les projets de règlements fédéraux des fédérations sportives.

**La proposition de loi a été adoptée ainsi modifiée.**



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est de nouveau saisi d'une proposition de loi destinée à répondre aux problèmes posés par le poids des normes dans l'action publique de nos collectivités territoriales. Des normes d'urbanisme aux règles portant sur la gestion de l'eau, en passant par la restauration scolaire, la sécurité des bâtiments ou les équipements sportifs, la quasi-totalité des domaines d'intervention des collectivités territoriales est aujourd'hui affectée par ce phénomène. L'Association des maires de France (AMF) évalue à 400 000 le nombre de normes que les collectivités sont amenées à appliquer quotidiennement.

Or, dans un contexte qui nécessite maîtrise des dépenses, réactivité et inventivité, ces règles surabondantes, qui ne prennent pas toujours en compte les réalités locales ni les contraintes auxquelles les élus locaux doivent faire face, peuvent représenter un frein à la réalisation de leurs projets.

## **I. LE POIDS DES NORMES DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE : UN CONSTAT ANCIEN**

### ***A. LA CRITIQUE ANCIENNE DE L'INFLATION NORMATIVE***

Le constat de cette croissance exponentielle des normes et de ses conséquences sur l'action publique locale est ancien. Déjà en 1991, le Conseil d'État dénonçait la « *surproduction normative* » et ses conséquences en matière de sécurité juridique et d'accessibilité au droit. En 2000, la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales considérait que les collectivités territoriales avaient perdu une part de la maîtrise de leurs compétences en raison de cette inflation normative qui entravait leur libre administration. En 2007, un groupe de travail portant sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, présidé par notre ancien collègue M. Alain Lambert, soulignait que l'accroissement des charges que supportaient les collectivités territoriales était lié à l'inflation des textes normatifs et à la complexité des procédures à mettre en œuvre.

---

Plus récemment, en 2011, notre collègue M. Éric Doligé a remis un rapport au Président de la République dans lequel il estimait que l'inflation normative et l'instabilité des règles de droit étaient un frein au développement économique des territoires et reflétaient « *l'excès de zèle d'un État prescripteur ignorant la réalité quotidienne du terrain* », créant ainsi « *un problème de hiérarchisation des dépenses dans le temps et de libre administration des marges financières de la collectivité* ». Contestant non les normes en tant que telles mais leur incidence dans l'action et les budgets locaux, il plaidait pour une évolution de la méthode d'élaboration des règles applicables aux collectivités locales en définissant un programme de réduction annuel des normes, déjà appliqué dans un certain nombre de pays, en imposant notamment une obligation de résultat plutôt que de moyens et en déterminant des objectifs de stabilité minimale dans le temps.

Ce rapport est d'ailleurs à l'origine d'une proposition de loi de notre collègue Eric Doligé portant sur la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, qui a fait l'objet d'un travail approfondi de votre commission, à l'initiative de sa rapporteure, Mme Jacqueline Gourault. Plusieurs de ses dispositions ont d'ailleurs été intégrées au projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, actuellement en discussion au Parlement, témoignant ainsi du consensus qui entoure les préconisations proposées pour lutter contre l'excès de normes.

## **B. LES ORIGINES DE L'INFLATION NORMATIVE**

Si le constat est unanime depuis de nombreuses années, encore faut-il en comprendre les causes pour pouvoir endiguer ce phénomène.

Les travaux de M. Doligé et de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales ont recensé plusieurs hypothèses pouvant expliquer l'inflation normative à laquelle sont soumises les collectivités territoriales.

Le premier facteur serait lié à un « *zèle normatif* » des administrations de l'État, aussi bien centrales que déconcentrées, en raison d'une « *croyance inconditionnelle dans les vertus de la norme, dans sa capacité à améliorer l'intérêt général* », qui se traduit par « *l'extrême précision réglementaire des décrets et des arrêtés et circulaires* ». Cette situation est mal vécue par les élus locaux qui dénoncent un « *excès de défiance, une présomption d'incapacité à remplir l'objectif de la norme en dehors d'un cadre prédéterminé* ». Par ailleurs, les normes professionnelles de type AFNOR ou ISO, sans être juridiquement contraignantes, s'imposent en pratique aux collectivités, en raison du fait, par exemple, que des compagnies d'assurances imposent leur respect, les rendant *de facto* obligatoires.

Le deuxième serait lié à la multitude des prescripteurs, conduisant à ce que notre ancien collègue M. Claude Belot a qualifié d' « *atomisation du pouvoir prescriptif* ». Le principal responsable serait l'État, compris comme le pouvoir réglementaire. Mais il est juste de noter que le Parlement qui vote la

---

loi porterait aussi une responsabilité en la matière. Les décisions prises par les services déconcentrés de l'État peuvent également alourdir les obligations pesant sur les collectivités, parfois en méconnaissance des conséquences techniques ou financières pouvant en résulter. Aux décisions du pouvoir exécutif et du législateur s'ajoutent celles décidées par les autorités communautaires, les organismes de droit privé investis d'un pouvoir réglementaire, tels que les fédérations sportives, et enfin les normes dites de « *bonnes pratiques* ». Citons enfin les collectivités territoriales elles-mêmes qui peuvent parfois subordonner l'octroi d'aides ou de subventions au respect de certaines exigences techniques.

## II. DE LA CRÉATION DE LA CCEN À LA MISE EN PLACE DU CNEN

Pour endiguer cette « *frénésie normative* » - même si son impact financier réel est difficile à estimer - dans un contexte de réduction générale des dépenses et de contraintes budgétaires, le Sénat a engagé plusieurs travaux dont le but a été d'apporter une réponse institutionnelle à cette question des normes.

### A. LA CCEN : UN OUTIL POUR ENDIGUER LE FLUX DES NORMES

C'est ainsi qu'à l'initiative de notre ancien collègue, M. Alain Lambert, une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), mise en place en septembre 2008, a été créée au sein du comité des finances locales. Dotée d'un large champ de compétence, elle était obligatoirement consultée sur les projets de textes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur ces dernières. Ces textes devaient être accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier mettant en exergue les incidences financières directes ou indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales. La CCEN disposait d'un délai de cinq semaines, pouvant exceptionnellement être ramené à soixante-douze heures sur demande du Premier ministre, pour rendre son avis sur le texte dont elle était saisie. La commission pouvait également être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendements ayant un impact technique et financier sur les collectivités. Cette consultation était laissée à la discrétion du pouvoir exécutif. Toutefois, les avis de la commission, bien qu'obligatoires, n'étaient pas des avis conformes : le Gouvernement pouvait donc ne pas en tenir compte.

Sous la présidence de M. Alain Lambert, cette commission a su s'inscrire dans le paysage administratif et définir une doctrine solide et reconnue s'imposant aux administrations d'État.

Toutefois, malgré ce bilan positif, le renforcement des pouvoirs de la CCEN était devenu nécessaire. Il s'est en particulier avéré nécessaire d'élargir son champ de compétences, alors limité au *flux* de normes, c'est-à-dire à celles édictées à l'occasion d'un texte législatif ou réglementaire, au *stock* de normes constitué par l'ensemble des dispositions normatives, quelle que soit leur date d'entrée en vigueur.

### **B. LA MISE EN PLACE DU CNEN : UNE INSTANCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS**

Pour répondre à cette nécessité, une proposition de loi « portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » a été rédigée par Mme Jacqueline Gourault, alors présidente de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et par votre rapporteur, à la suite des états généraux de la démocratie territoriale, organisés sous l'égide du Président du Sénat, notre ancien collègue M. Jean-Pierre Bel, les 4 et 5 octobre 2012. À la suite de son adoption par le Sénat puis par l'Assemblée nationale, celle-ci est devenue la loi n° 2013-921 portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités et à leurs établissements publics, qui a été promulguée le 17 octobre 2013.

Ce conseil (le CNEN) a succédé à la CCEN et a vu ses pouvoirs sensiblement renforcés. Il a pour mission l'examen de l'impact technique et financier des projets de normes réglementaires, législatives et européennes applicables aux collectivités territoriales et leurs établissements publics. Il est désormais compétent pour évaluer les normes réglementaires en vigueur – le *stock* de normes – dont il peut se saisir lui-même. Il peut être saisi par les collectivités territoriales ou leur groupement, le Gouvernement, les commissions permanentes des deux assemblées parlementaires, de toute norme réglementaire existante dont l'application entraîne des difficultés.

La proposition de loi initiale était accompagnée d'une proposition de loi organique de Mme Jacqueline Gourault et de votre rapporteur tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements, à l'instar de ce qui est en vigueur pour les études d'impact. Celle-ci vise à élever au niveau organique l'obligation de communication au Parlement des avis rendus, le cas échéant, par le CNEN. Ils seraient déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent et constitueraient ainsi un complément utile destiné à renforcer l'information du Parlement dans le cadre de sa mission législative. Notre collègue, M. Alain Richard, rapporteur de la proposition de loi organique, avait d'ailleurs estimé que « *Cette obligation aurait deux conséquences positives pour l'efficacité de la consultation du Conseil national : d'une part, comme le prévoit l'article 39 de la Constitution, la conférence des présidents de la première assemblée parlementaire saisie pourrait écarter*

---

*l'inscription à l'ordre du jour d'un projet dont l'étude d'impact ne comprendrait pas l'avis du Conseil ; d'autre part, le défaut d'un avis requis par une disposition de niveau organique, relevant du « bloc constitutionnel », pourrait être sanctionné par le Conseil Constitutionnel en cas de saisine fondée sur le non-respect de la procédure législative régulière. »* Adoptée par le Sénat le 7 octobre 2013, cette proposition de loi organique a ensuite été examinée par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 26 novembre 2013 qui a étendu l'obligation de joindre aux documents rendant compte de l'étude d'impact réalisée sur un projet de loi, au-delà des seuls avis du CNEN, à l'ensemble des avis rendus avant la saisine du Conseil d'État par les instances saisies en application d'une disposition constitutionnelle, organique ou législative, lorsque ces avis ont été rendus par les instances consultées. Votre rapporteur considère que la grande extension de l'obligation initiale à toute une série d'autres documents risque de se traduire par une grande lourdeur et de réduire corrélativement l'impact de la proposition initiale. Il regrette, d'autre part, l'absence d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de cette proposition de loi organique et appelle de ses vœux une inscription rapide de celle-ci.

### **III. UNE PROPOSITION DE LOI POUR RENFORCER L'ACTION DU CNEN**

Un décret d'application n° 2014-446 portant application de la loi n° 2013-921 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a été publié le 30 avril 2014. Ce décret précise les modalités de désignation des membres du CNEN et définit l'organisation et les conditions de fonctionnement du conseil. Toutefois, ce décret a prévu des dispositions qui vont au-delà de l'intention du législateur en définissant des contraintes non prévues.

Ce décret prévoit en particulier qu'une demande d'évaluation examinée par le CNEN doit être présentée par au moins cent maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou dix présidents de conseil général ou deux présidents de conseil régional. Cette condition est à l'évidence contraire à la position du législateur, qui n'a jamais envisagé un tel dispositif – qui n'a pas même été évoqué lors des débats parlementaires.

C'est pourquoi nos collègues MM. Jean-Marie Bockel, président de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et Remy Pointereau, ont déposé la présente proposition de loi. Celle-ci propose une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas du V de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales afin :

- de rappeler la faculté de saisine du CCEN par toute collectivité territoriale et par tout établissement public de coopération intercommunale ;

---

- d'élargir la capacité de saisine à l'ensemble des parlementaires et aux associations d'élus locaux ;

- enfin, de supprimer toute mention d'un décret pour prendre les mesures d'application nécessaires, ce qui n'empêche pas le Conseil, s'il le souhaite, de mettre en œuvre des procédures internes permettant d'apprécier la recevabilité des demandes.

Entendu par votre rapporteur, M. Alain Lambert, président du CNEN, a émis des réserves quant à l'opportunité de la présente proposition de loi. Il a regretté qu'une proposition de loi ait pour principal effet de modifier un décret, estimant qu'un courrier adressé aux ministres responsables pourrait permettre d'atteindre un résultat similaire tout en respectant le partage du domaine réglementaire et du domaine législatif conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution. En outre, il a exprimé ses craintes quant à un risque d'engorgement du conseil, en raison de l'élargissement à toute collectivité territoriale ou tout groupement de la possibilité de soumettre une demande d'évaluation au conseil national.

#### IV. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA NÉCESSITÉ DE CONFORTER LES MISSIONS DU CNEN

Tout en comprenant les observations de M. Lambert, votre rapporteur estime qu'une nouvelle intervention du législateur est nécessaire pour apporter les précisions ou les modifications nécessaires à la loi précitée du 17 octobre 2013 et pour permettre au CNEN de poursuivre ses missions dans les conditions les plus satisfaisantes.

La rédaction de la proposition de loi soulève une difficulté quant aux autorités qui seraient susceptibles de saisir le CNEN. Alors que le droit en vigueur réserve cette faculté aux présidents des deux assemblées et à ceux des commissions permanentes, la proposition de loi étend *de facto* cette saisine à l'ensemble des parlementaires. Votre commission, sur proposition de son rapporteur, propose donc d'étendre explicitement cette capacité à tous les députés et sénateurs, et par voie de conséquence de supprimer la mention des présidents des deux assemblées et des commissions permanentes. Par ailleurs, la proposition de loi propose que les associations d'élus locaux puissent demander au CNEN l'examen d'une norme. Toutefois, outre qu'il n'est pas précisé la nature de ces associations – locales ou nationales –, cette disposition apparaît surabondante dès lors que la loi prévoirait explicitement que le Conseil peut être saisi par **toute** collectivité locale et par **tout** établissement public de coopération intercommunale. Il doit en outre être noté à cet égard que votre commission a déjà rejeté des amendements, dans le cadre de l'examen de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, qui tendaient à conférer aux associations nationales d'élus

---

une consécration législative. Ces deux modifications font l'objet de l'**amendement COM-4** de son rapporteur que notre commission a adopté.

Sur la question de la fiche d'impact prévue par le décret, votre commission a estimé, sur proposition de son rapporteur, que toute demande d'évaluation d'une norme devrait s'accompagner d'une motivation, même succincte, destinée à présenter les difficultés auxquelles doit faire face une collectivité locale ou un groupement. C'est pourquoi votre commission a précisé, en adoptant l'**amendement COM-5** de son rapporteur, que toute demande d'évaluation devrait être motivée.

Les personnes entendues par votre rapporteur ont, en outre, mis en exergue deux difficultés. La première est la rédaction trop large du premier alinéa de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales qui semble imposer l'examen de tout texte réglementaire par le CNEN dès lors qu'il s'appliquerait aux collectivités territoriales ou à leur groupement. Or il apparaît que pour éviter toute saisine injustifiée et donc des lourdeurs de procédure inutiles, la saisine du Conseil doit être réservée aux seuls textes ayant un impact technique et financier sur les collectivités. Pour mettre fin à cette difficulté, votre commission a adopté l'**amendement COM-3** de son rapporteur.

La deuxième difficulté est liée au recours récurrent par le Gouvernement à des procédures d'urgence (quinze jours au lieu de six semaines) et d'extrême urgence (soixante-douze heures) pour saisir le CNEN d'un projet de loi. Ces délais, et notamment le délai d'extrême urgence, ne permettent pas à ce dernier d'assurer sa mission dans des conditions satisfaisantes. Le cas a ainsi été cité d'une saisine sur un projet de loi, un vendredi soir, dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, qui obligeait le Conseil à donner son avis dans les soixante-douze heures - ce qui était matériellement impossible. Pour tenter de remédier à cette situation, votre commission a adopté l'**amendement COM-6** de son rapporteur qui vise :

- d'une part, à préciser que le recours à la procédure d'urgence (le délai étant alors de quinze jours) devrait être motivé par le Premier ministre ou par le président de l'assemblée parlementaire concernée ;

- d'autre part, à encadrer le recours à la procédure d'extrême urgence, dont le délai relèverait toujours de la décision du Premier ministre, sans que ce délai ne puisse être inférieur à quatre jours ouvrables. Ainsi, ce délai pourrait être, selon les cas, établi à une durée allant de quatre jours ouvrables à quatorze jours.

Enfin, la commission a adopté deux amendements de M. Rémy Pointereau tendant à :

- d'une part, soumettre au CNEN les projets de règlements fédéraux avant que la commission d'examen des projets de règlements fédéraux

relatifs aux équipements sportifs (Cerfres) ne se prononce (**amendement COM-1**) ;

- d'autre part, attribuer la « charge de la preuve » portant sur le bien-fondé d'une norme à l'administration qui en est l'auteur, dans un délai de trois mois à compter de sa saisine par le CNEN (**amendement COM-2**).

\*

\*      \*

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 12 MAI 2015

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Je ne vais pas revenir longuement sur le problème de la multiplicité des normes dont chacun est ici informé. Je ne rappellerai pas qu'en 1991, le Conseil d'État dénonçait déjà la « *surproduction normative* ». Je ne citerai pas non plus les travaux de la Délégation aux collectivités locales et à la décentralisation du Sénat, très éclairants sur ce sujet, ni le rapport de notre collègue Éric Doligé que chacun a en tête, et dont certaines propositions ont été reprises dans le projet de loi NOTRe. Je rappellerai simplement que l'ancien président du Sénat Jean-Pierre Bel avait pris l'initiative d'états généraux des collectivités locales, à la suite desquels Jacqueline Gouraud et moi-même avons été chargés de rédiger deux propositions de loi. L'une portait sur les conditions d'exercice des mandats locaux : elle a été promulguée après deux ans de navette avec l'Assemblée nationale. L'autre a substitué à la Commission consultative d'évaluation des normes un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités locales aux pouvoirs élargis. Ce nouveau conseil a en effet la capacité de s'autosaisir et de travailler sur le flux mais également sur le stock des normes. Alain Lambert, son président, nous l'a confirmé : tous les projets ou propositions de loi, tous les textes réglementaires (décrets, arrêtés, etc.) doivent lui être soumis, dès lors qu'ils ont des effets sur les collectivités locales. Ce processus satisfait les associations nationales d'élus, car en évitant en amont la surabondance des normes, il réduit les coûts pour les collectivités locales.

L'enfer se niche dans les décrets... Celui du 30 avril 2014 qui vise à compléter la loi du 17 octobre 2013 créant le conseil national va à l'encontre de l'esprit de la loi. Il prévoit en effet que, pour qu'une demande d'évaluation soit examinée par le Conseil, la saisine soit faite par cent communes au minimum. Dans les débats parlementaires, personne n'avait imaginé une telle lourdeur.

**Mme Catherine Troendlé.** – Personne !

**Mme Catherine Tasca.** – Qui a signé ce décret ?

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Le ministre de l'Intérieur et la ministre chargée de la décentralisation, entre autres.

Heureusement, nos deux collègues, Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, ont déposé une proposition de loi, que je vous invite à soutenir, pour revenir à l'esprit initial de la loi grâce à une procédure de saisine simplifiée, pour les collectivités locales. Alain Lambert s'est toutefois

étonné : pourquoi une proposition de loi pour modifier un décret ? Une question de bon sens... Je crois pourtant que la voie choisie par nos collègues sera plus efficace, car elle offre au Sénat l'occasion de marquer son attachement à l'esprit initial de la proposition de loi.

Nous avons également présenté avec Jacqueline Gourault une proposition de loi organique prévoyant que l'avis du Conseil serait joint au projet de loi ou à la proposition de loi de la même manière qu'une étude d'impact. Dès lors que des contraintes techniques ou financières nouvelles pèseraient sur les collectivités locales, les parlementaires bénéficieraient de l'avis du conseil. Cette proposition de loi organique dont le rapporteur était Alain Richard a été examinée par la commission des lois de l'Assemblée nationale qui a jugé bon d'y annexer quantité d'avis en provenance d'institutions existantes. Les projets prendraient ainsi les proportions d'un annuaire téléphonique ! C'est pourquoi, je formule un double vœu pour que l'Assemblée nationale s'en tienne à l'objet du texte et pour qu'elle l'examine en séance publique cette proposition de loi organique dans les délais les plus courts possibles.

La loi précise que tout texte législatif ayant des répercussions techniques ou financières sur les normes doit être soumis au Conseil. C'est également le cas de tout texte réglementaire relatif aux collectivités locales. La trop grande généralité de cette disposition sur cette deuxième catégorie favorise un risque d'engorgement. C'est pourquoi je proposerai un amendement pour préciser que le Conseil national ne peut être saisi des textes réglementaires que dans la mesure où ils ont un impact sur les normes applicables aux collectivités locales.

Je proposerai également un amendement sur les procédures d'urgence. En effet, le Conseil peut être saisi en urgence par le Premier ministre, avec l'obligation de statuer dans les quinze jours. En cas d'extrême urgence, il doit pouvoir se prononcer dans les soixante-douze heures. Lors de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, Alain Lambert a été saisi du texte un vendredi soir avec obligation pour le Conseil de rendre son avis dans les soixante-douze heures. Dans ces conditions, il a préféré s'abstenir. Avec mon amendement, en cas d'extrême urgence, le Conseil serait saisi par le Premier ministre et devrait rendre son avis au terme de quatre jours ouvrables.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie M. Sueur pour l'examen approfondi du texte auquel il s'est livré et pour ses propositions d'amélioration.

**M. René Vandierendonck.** – Ce sujet a déjà fait l'objet de plusieurs discussions dans notre assemblée. Tel un Huron au Palais du Luxembourg, je m'étonne de voir les détournements pervers auxquels la procédure de proposition de loi est exposée. Son utilisation peut être purement déclarative, l'important étant que le *tweet* parte avant le soir. On a peu

---

d'information sur les suites de la navette, et cela même quand il y a un consensus fort comme cela a été le cas sur la proposition de loi sur la police municipale. À l'époque, j'avais été désigné par mon groupe pour suivre le dossier auprès d'Alain Richard et du rapporteur.

Ce n'est pas totalement en vain que la Constitution distingue le champ des articles 34 et 37. Je déplore que ce partage soit largement remis en cause par certaines pratiques.

**Mme Catherine Troendlé.** – Lors de l'audition d'Alain Lambert, j'ai assisté à des discussions intéressantes sur le texte. Il est regrettable de devoir en passer par la rédaction et le vote d'une proposition de loi pour modifier un décret. Qui a pu rédiger celui-là ? N'étant pas en adéquation avec ce qui avait été décidé, il constitue une source de blocage. Autoriser chaque commune et chaque EPCI à intervenir relève du bon sens. Même si nous votons cette proposition de loi au Sénat, il restera à la faire adopter par l'Assemblée nationale. Je souhaite que l'adoption de ce texte fasse réagir le Gouvernement en l'incitant à modifier le décret.

Quant aux normes sportives, elles sont soumises à l'avis d'une instance particulière – la Cerfres – dont l'existence me paraît d'autant plus inutile que le Conseil est habilité à se prononcer. On gagnerait à la supprimer.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – On pourrait discuter longtemps des articles 34 et 37 de la Constitution, que l'on enseigne encore dans les facultés de droit. Les auteurs de la proposition de loi ont clairement manifesté leur opposition au décret. D'autant que pratiquement, il faut aussi préciser en quoi la norme n'est pas bonne pour déclencher la saisine, ce qui suppose une expertise. C'est insensé !

Quand on fait une législation nouvelle par amendement, il n'y a ni étude d'impact, ni vérification. Je crois qu'il y a un ou deux articles de ce type dans le projet de loi NOTRe... L'inflation législative – le projet de loi Macron est un autre exemple – fait qu'on n'étudie plus rien. En général, c'est l'administration qui a élaboré le texte qui prépare l'étude d'impact de manière à le justifier... Quand sera-t-elle élaborée par une instance extérieure ? Cette proposition de loi est la seule manière dont nous pourrions faire bouger les choses. Peut-être le ministre s'engagera-t-il alors à modifier le décret.

**M. Philippe Bas, président.** – Si le Gouvernement a posé par décret des conditions restrictives pour l'accès au Conseil national d'évaluation des normes, nous en partageons la responsabilité : c'est nous qui avons prévu dans la loi qu'un décret en Conseil d'État déterminerait les conditions de saisine. L'intervention du législateur n'est cependant pas inappropriée. Nous ne modifions pas le décret ; nous considérons simplement que la saisine par les collectivités doit pouvoir se faire de plein droit. Nous intervenons dans le champ de la loi et non pas dans le champ réglementaire.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Méfions-nous des décrets en Conseil d'État qu'on met après chaque article de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Des décrets, en général...

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Je partage ce qui a été dit par mes collègues. Si le Gouvernement s'engageait à la suite du débat à modifier le décret, ce serait simple et pratique. Je vous proposerai des amendements pour améliorer la loi. Enfin, j'ai toujours été défavorable aux études d'impact, car l'objet de nos débats est bien de mesurer l'impact d'une loi. Si l'on discute d'une loi sur les OGM, par exemple, les orateurs commenceront par contester l'étude d'impact qui l'accompagne. La bonne méthode est de donner au Gouvernement et au Parlement des moyens d'expertise.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article unique*

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Mon amendement COM-3 modifie la loi pour que le Conseil national ne soit saisi que des textes réglementaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités locales.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Dans l'amendement COM-4, je propose que le Conseil puisse s'autosaisir ou bien être saisi par le Gouvernement et par l'ensemble des collectivités locales, des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre. Le texte initial mentionnait qu'il pouvait être saisi par le président des assemblées et par les commissions. Nous avons élargi la saisine à l'ensemble des députés et des sénateurs. Enfin, nous proposons de ne pas faire figurer les associations d'élus, trop nombreuses et diverses. Le fait que chaque collectivité ait la faculté de saisir le Conseil rend inutile la capacité de saisine des associations d'élus.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – L'amendement COM-5 dispose que les demandes d'évaluation seront motivées.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Sur demande motivée du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, le délai peut être fixé à deux semaines. L'amendement COM-6 rectifié précise en outre qu'en cas d'impérieuse nécessité et sur demande motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit sans être inférieur à quatre jours ouvrables.

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté.*

##### *Articles additionnels après l'article unique*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quand, avec Jacqueline Gourault, nous avons jugé bon d'intégrer la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (Cerfres) dans le Conseil national d'évaluation des normes, nous nous étions heurtés à une

---

vive résistance de la part du ministère des sports et de l'ensemble des fédérations sportives. La loi du 17 octobre 2013 a prévu que la Cerfres peut soumettre au Conseil un projet de normes sportives. L'amendement COM-1 propose que tout projet de normes émanant d'une fédération sportive soit soumis au Conseil avant que la Cerfres ne se prononce. Je n'y donnerai pas d'avis favorable car, à ce stade, il me semble important de nous rapprocher des instances sportives très attachées à la Cerfres.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je comprends votre position. Néanmoins, nous nous inscrivons dans une démarche de simplification et cette instance constitue un doublon. Si nous devons voter cet amendement, elle serait consultée après la saisine du Conseil. À quoi cela servirait-il ? Certes, la suppression de la Cerfres n'irait pas sans causer des émois. En intégrant certains de ses membres au Conseil national d'évaluation des normes, nous construirions un dispositif plus efficace.

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – La composition de la Cerfres a évolué, puisque ses représentants sont, pour moitié, des élus locaux et, pour moitié, des représentants des fédérations sportives. Alain Lambert craint l'accumulation des dossiers. Il y a énormément de règlements sportifs. Or le Conseil peut être saisi de toutes les modifications des normes techniques, et cela pour chacun des sports existants.

**Mme Catherine Troendlé.** – Nous sommes tous des élus locaux, confrontés chaque année aux coûts énormes que provoquent les modifications des normes sportives. J'estime que la Cerfres ne fait pas correctement son travail.

**M. Jean-Patrick Courtois.** – Si le Conseil national d'évaluation des normes consultait la fédération sportive concernée avant de rendre son avis, celle-ci serait ainsi intégrée au circuit et l'on pourrait supprimer cette commission.

**M. René Vandierendonck.** – C'est un sujet qui a déjà été abordé en son temps. Le problème tient au fait que l'État a délégué aux fédérations une partie de son pouvoir réglementaire.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – *Qui fait le travail d'expertise et d'évaluation lorsque le Conseil national est saisi ? Hébergé par le ministère de l'Intérieur, celui-ci n'a pas de moyen – tout au plus dispose-t-il d'un permanent. L'amendement COM-2 de M. Pointereau propose de préciser dans la loi que le travail d'expertise et d'évaluation est assuré par les services de l'État. Certains disent que cet amendement arrangerait les associations d'élus en leur évitant d'intervenir. J'y suis favorable, sous réserve d'un sous-amendement qui en rédigerait ainsi la fin : « dans un délai de trois mois à compter de la notification de la demande par le conseil à l'administration concernée ».*

**M. Philippe Bas, président.** – *N'y a-t-il pas une ambiguïté dans l'utilisation du mot « rapport » ? Le rapport est fait par un rapporteur qui est*

membre du conseil. Ne vaudrait-il pas mieux écrire que « les éléments de l'évaluation sont communiqués par l'administration compétente au Conseil national dans un délai de trois mois » ?

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – On pourrait tout à fait ajouter que « cette évaluation est effectuée sur la base d'une analyse réalisée par l'administration compétente » afin de ne pas confondre l'analyse effectuée par les services de l'État et le rapport présenté par le rapporteur devant le conseil.

**Mme Catherine Tasca.** – Toute institution à qui est confiée une telle mission doit avoir le pouvoir d'interroger l'administration. Je n'ai rien contre le fond de cet amendement ; mais je regrette que le champ de la loi s'étende toujours un peu plus.

**M. René Vandierendonck.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – MM. Pointereau et Lambert sont très attachés à ces importantes précisions car le Conseil national, qui ne dispose pas de services ni de moyens, a besoin de l'expertise des services de l'État, et surtout du délai de trois mois pour assurer une évaluation. Ils ont fait l'expérience de devoir répondre dans les soixante-douze heures et celle de rester sans réponse de l'administration.

*L'amendement COM-2 rectifié est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. SUEUR, rapporteur</b>	3	Contrôle du CNEN sur les projets de textes réglementaires	<b>Adopté</b>
<b>M. SUEUR, rapporteur</b>	4	Personnes pouvant saisir le CNEN	<b>Adopté</b>
<b>M. SUEUR, rapporteur</b>	5	Motivation des demandes d'évaluation	<b>Adopté</b>
<b>M. SUEUR, rapporteur</b>	6	Encadrement du recours aux procédures d'urgence et d'extrême d'urgence	<b>Adopté avec modification</b>
<b>Article additionnel après l'article unique</b>			
M. POINTEREAU	1	Soumission, par la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, des projets d'une fédération délégataire au conseil national d'évaluation des normes	<b>Adopté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. POINTEREAU	2	Charge de la preuve pesant sur les administrations d'État	<b>Adopté avec modification</b>



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

**M. Rémy Pointereau**, co-auteur de la proposition de loi

Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

**M. Alain Lambert**, président

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

**Mme Françoise Taheri**, sous-directrice des finances locales et de l'action économique

**M. Christophe Conti**, chef du bureau du financement et des transferts de compétences

### Contributions écrites

Association des Maires de France (AMF)

Assemblée des Départements de France (ADF)

Association des Régions de France (ARF)



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>Proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes</p>	<p>Proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du conseil national d'évaluation des normes</p>
<p>Art. L. 1212-2. – (...)</p>	<p>Article unique</p> <p><del>Les deux premiers alinéas du V de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :</del></p>	<p>Article unique</p> <p>L'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales <u>est</u> ainsi <u>modifié</u> :</p>
		<p><u>I (nouveau).</u> – Le premier alinéa du I est ainsi rédigé :</p>
		<p>« Le <u>Conseil national d'évaluation des normes</u> est consulté <u>par le Gouvernement sur les projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes ayant un impact technique et financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.</u> »</p>
		<p><b>Amdt COM-3</b></p>
		<p><u>II (nouveau).</u> – Le III est ainsi rédigé :</p>
		<p>« III. – La <u>commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs</u> soumet, avant de prononcer son <u>avis définitif</u>, tout projet de norme d'une fédération délégataire à l'avis du conseil national. »</p>
		<p><b>Amdt COM-1</b></p>
		<p><u>III (nouveau).</u> – Les deux premiers alinéas du V sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :</p>
<p>V. – Le conseil national peut être saisi d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat et, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, par</p>	<p>« V. – Le conseil national examine les demandes d'évaluation des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui lui sont transmises par le Gouvernement, les <del>membres</del> et les <del>commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat</del>, les collectivités territoriales</p>	<p>« V. – Le conseil national examine les demandes d'évaluation des normes réglementaires en vigueur applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics qui lui sont transmises par le Gouvernement, les <u>députés</u> et les <u>sénateurs</u>, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p>	<p>et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, <del>les associations d'élus locaux.</del></p>	<p>à fiscalité propre.</p>
<p>Il peut se saisir lui-même de ces normes.</p>	<p>« Il examine les demandes d'évaluation de ces normes présentées par un ou plusieurs de ses membres représentant les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. »</p>	<p style="text-align: right;"><b>Amdt COM-4</b></p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>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.</p>	<p style="text-align: center;"><u>« Les demandes d'évaluation sont motivées. »</u></p>	<p style="text-align: center;"><b>Amdt COM-5</b></p>
<p>Le conseil national peut proposer, dans son avis d'évaluation, 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 établissements publics, des conséquences matérielles, techniques ou financières manifestement disproportionnées au regard de ces objectifs.</p>	<p style="text-align: center;"><u>IV (nouveau). – Le troisième alinéa du V est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>IV (nouveau). – Le troisième alinéa du V est complété par une phrase ainsi rédigée :</u></p>
<p>L'avis rendu par le conseil national sur des dispositions réglementaires en vigueur peut proposer des modalités de simplification de ces dispositions et l'abrogation de normes devenues obsolètes.</p>	<p style="text-align: center;"><u>« Cette évaluation est effectuée sur la base d'une analyse réalisée par l'administration compétente à la demande du conseil national, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la demande par le conseil à l'administration concernée. »</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>« Cette évaluation est effectuée sur la base d'une analyse réalisée par l'administration compétente à la demande du conseil national, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la demande par le conseil à l'administration concernée. »</u></p>
<p>(...)</p>	<p style="text-align: center;"><u>V (nouveau). – Le VI est ainsi modifié :</u></p>	<p style="text-align: right;"><b>Amdt COM-2</b></p>
		<p style="text-align: center;"><u>V (nouveau). – Le VI est ainsi modifié :</u></p> <p style="text-align: center;"><u>1° La troisième phrase du pre-</u></p>

**Texte en vigueur**

VI. — Le conseil national dispose d'un délai de six semaines à compter de la transmission d'un projet de texte mentionné au I ou d'une demande d'avis formulée en application des II ou III pour rendre son avis. Ce délai est reconductible une fois par décision du président. A titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, il est réduit à deux semaines.

Par décision motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit à soixante-douze heures. Dans ce cas, le dernier alinéa du présent VI n'est pas applicable.

(...)

**Texte de la proposition de loi**

**Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique**

mier alinéa est ainsi rédigée :

« Sur demande motivée du Premier ministre ou du président de l'assemblée parlementaire qui le saisit, ce délai peut être fixé à deux semaines. » ;

2° La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :

« En cas d'impérieuse nécessité et sur demande motivée du Premier ministre, ce délai peut être réduit sans être inférieur à quatre jours ouvrables. »

**Amdt COM-6**